

# PERSPECTIVAS DEL PARLAMENTARISMO EN MÉXICO

Marcial RODRÍGUEZ SALDAÑA

SUMARIO: I. *Origen desarrollo y crisis del presidencialismo mexicano.* II. *El sistema parlamentario y semiparlamentario.* III. *Renovación del sistema presidencial, sistema parlamentario o sistema semipresidencial en México.*

Para abordar el tema de las perspectivas del parlamentarismo en México, considero conveniente exponer los orígenes, desarrollo y crisis del presidencialismo mexicano; referencias al parlamentarismo en América Latina, al modelo semipresidencial, las tendencias en México sobre el parlamentarismo y finalmente una propuesta para México en las circunstancias políticas actuales.

## I. ORIGEN, DESARROLLO Y CRISIS DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Los regímenes políticos están determinados en gran medida por la cultura política de un pueblo, por su evolución política y por el comportamiento de los principales actores políticos.

En el caso mexicano, la cultura del caudillismo ha influido notablemente en la formación de nuestro sistema político. El régimen presidencial es una consecuencia de esta cultura a la cual habría que agregar la influencia del constitucionalismo de los Estados Unidos de América.

La formación actual del presidencialismo mexicano tiene su fuente en el triunfo de un caudillo de la revolución: Venustiano Carranza, quien en su propuesta al Constituyente de Querétaro de 1916-1917, promovió excesivos poderes constitucionales frente a los otros poderes Legislativo y Judicial. El resultado de la formación de los poderes públicos en la

Constitución de 1917 fue la supremacía del presidente de la república.<sup>1</sup> Otro elemento determinante en la formación del régimen presidencial fue el nacimiento del Partido Nacional Revolucionario, hoy Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Este partido que surge a iniciativa del presidente Plutarco Elías Calles, nace como un partido del presidente, quien se convierte en su jefe nato.<sup>2</sup> El presidente no sólo ha concentrado facultades constitucionales excesivas, sino también políticas como líder del partido único, ha sido el centro, el motor del sistema político.

En la consolidación del presidencialismo, el presidente decidió quiénes serían los miembros del Congreso (diputados y senadores), los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los gobernadores de los estados, los presidentes municipales, etcétera; toda la estructura del poder estuvo sometida a la voluntad del presidente de la república.

Las estructuras de organización política, social, militares, financieras, obreras y campesinas giraban en torno a la figura presidencial. La magnitud de los poderes presidenciales motivó que se calificara al presidencialismo mexicano como una monarquía sexenal.

A partir de la transición del sistema político mexicano del autoritarismo hacia la democracia, de la distribución del poder mediante el asentamiento de partidos opositores al partido oficial en la geografía electoral, de los triunfos en municipios, gobiernos locales, representación en los congresos de los estados, mayoría opositora en la Cámara federal de Diputados en la LVII Legislatura (1997-2000) y la alternancia en el poder presidencial en las elecciones del 2 de julio de 2000, el sistema presidencial mexicano ha entrado en crisis.

Los cambios políticos de los últimos años, reflejados en la creciente competencia electoral, llevaron a revisar la relación del presidente de la república con el PRI. Al inicio del periodo del presidente Ernesto Zedillo, éste sostuvo que la antigua relación de dependencia se transformaría en una sana distancia, al anunciar que renunciaría a ejercer las facultades de líder nato del PRI, consistentes en la designación de sus dirigentes y de los candidatos a cargos de representación popular. Sin embargo,

1 Calderón, José María, *Génesis del presidencialismo en México*, México, Ediciones el Caballito, 1972, pp. 109 y 110.

2 Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada*, México, Secretaría de Educación Pública-Siglo XXI, 1986, p. 88.

esta intención política no prosperó debido a que el PRI estaba habituado a la jefatura presidencial, no tenía reglas ni prácticas políticas internas que le permitieran separarse del control presidencial, pues de haberlo hecho se generaría una crisis de ingobernabilidad interna. En consecuencia, el presidente Zedillo tuvo que asumir las facultades políticas tradicionales de control del PRI en cuanto se refiere a la designación de sus principales dirigentes nacionales. Respecto a la designación de candidatos a cargos de elección popular, las exigencias de la competencia electoral, indujeron al PRI a recurrir a elecciones internas, sobre todo en el caso de algunos candidatos a gobernadores, y después a la selección del candidato presidencial para las elecciones de 2000, lo cual fue restando, en este aspecto, fuerza al poder presidencial.

Insistimos en la importancia del análisis de la relación del presidente de la república con el PRI, pues esta variable política ha sido determinante en la configuración del sistema presidencial mexicano.

Otros aspectos políticos determinantes del poder político presidencial han sido enunciados por Jorge Carpizo, entre los que ubica: *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 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 estarán frustrando su carrera política; *c)* la integración, en buena parte, de la SCJN por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el presidente está interesado; *d)* la marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del banco central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica; *e)* la institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen del presidente; *f)* la fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios de comunicación masiva; *g)* la concentración de recursos económicos en la federación, especialmente en el Ejecutivo; *h)* las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales, como son la facultad de designar a su sucesor y a los gobernadores de las entidades federativas; *i)* la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el Senado; *j)* el gobierno directo de la región más importante, con mucho del país, como lo es el Distrito Federal,

y k) un elemento psicológico: que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayoritariamente se le cuestione.<sup>3</sup>

En cuanto a la variable jurídica, el presidente mexicano fue concentrando excesivas facultades constitucionales en detrimento de los otros poderes de la Unión: el Congreso y el Poder Judicial.

Los poderes constitucionales y legales son analizados con detalle con base en su experiencia personal por el expresidente de la república Miguel de la Madrid, quien expone que:

Las tareas presidenciales las llevé a cabo dentro del marco de un sistema que, además de otorgar constitucional y legalmente extensas atribuciones al Poder Ejecutivo, se caracterizó por el funcionamiento de un partido político ampliamente mayoritario, con enorme representación en las cámaras federales y locales y a cargo de todas las gubernaturas estatales, así como de buena parte de ayuntamientos de la República... Sigo creyendo en que el sistema presidencial es el que mejor se acomoda a nuestro país. Todavía tenemos problemas serios de integración nacional y afrontamos graves retos externos a nuestra soberanía. Seguimos necesitando un gobierno fuerte y eficaz.

No creo que contemos con las instituciones ni la cultura política adecuadas para cambiar nuestro sistema presidencial por uno semipresidencial y, mucho menos por el sistema parlamentario.

Lo que sí creo es que debemos seguir buscando una mayor fortaleza en los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, y una cuidadosa y gradual redistribución de competencias entre la Federación y los estados, y entre éstos y los municipios. Hacia allá vamos, pero nos falta mucho todavía.<sup>4</sup>

La alternancia en el poder presidencial es un fenómeno político que viene a modificar sustancialmente las reglas del sistema político mexicano. El PRI, al quedarse en la orfandad de su líder nato, pues al menos durante los próximos seis años no tendrá como jefe al presidente de la república, entrará en una etapa de construcción de reglas de gobernabilidad interna sin la jefatura presidencial, lo cual traerá como consecuencia que la base del anterior sistema presidencial que consistía en el liderazgo hacia el partido en el poder se quebrante.

3 Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 25 y 26.

4 Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa, 1999, pp. 165 y 166.

## II. EL SISTEMA PARLAMENTARIO Y SEMIPARLAMENTARIO

Las virtudes de los regímenes parlamentarios han sido expuestas por muchos autores. Entre ellos Juan Linz, quien expone como argumentos para adoptar el sistema parlamentario que este permite: *a)* mayor responsabilidad del gobierno; *b)* mayor obligación de rendimiento de cuentas; *c)* mayores posibilidades de cooperación y de acuerdos entre los partidos; *d)* que en caso de cambio de liderazgo, éste se lleve a cabo sin que ocurra una crisis en el régimen, y *e)* la continuidad en el gobierno, a diferencia del continuismo en los sistemas presidenciales.<sup>5</sup>

Giovanni Sartori ha propuesto para México un sistema alternativo, a veces parlamentario y a veces presidencial, dependiendo de las reglas siguientes: *a)* el Parlamento constituido elige un gobierno si la legislatura dura cuatro años y dos si dura cinco años, funcionando de esta forma como un sistema parlamentario normal; *b)* si el gobierno parlamentario fracasa, se cambia a uno presidencial fuerte, por el resto del periodo de la legislatura, en donde el presidente se convierte también en jefe de gobierno al que no se le puede dar voto de censura pero tampoco él puede disolver el Parlamento; *c)* el periodo del presidente, quien es electo directa o indirectamente por el voto de una mayoría absoluta de electores y en caso necesario mediante una segunda vuelta, con posibilidades de reelección ilimitada, coincide con el periodo de la legislatura; *d)* en tanto funciona el sistema parlamentario, el presidente forma parte de él, en donde ejerce las funciones que le corresponden a un jefe de Estado parlamentario, inicialmente sin funciones de gobierno; *e)* el presidente tiene una legitimidad reservada y en caso de que el sistema parlamentario funcione bien no será necesaria la alternancia al sistema presidencial; *f)* el gobierno parlamentario buscará ser eficaz con el fin de gobernar todo el periodo; *g)* los cargos en el gobierno y en el Parlamento son incompatibles, con el propósito de evitar que los parlamentarios se vean recompensados por el presidente al incluirlos en el gabinete, y *h)* el presidente intermitente concluye su periodo al mismo tiempo que la legislatura.<sup>6</sup>

5 Linz, Juan, "Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?", *Las crisis del presidencialismo, I: Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Universidad, 1997, p. 19.

6 Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 170-175.

Para Duverger, la ventaja principal del concepto de régimen semipresidencial es el de haber permitido la construcción de un modelo de análisis que permite explicar a profundidad los mecanismos de funcionamiento de los regímenes entrando en su campo de aplicación, siendo naturalmente entendido que ellos son impulsados por las particularidades nacionales de cada país, las cuales forman el contexto cultural del modelo. Tres variables han sido tomadas en cuenta para construirlos: los poderes que la Constitución reconoce al jefe de Estado, la presencia o la ausencia de una mayoría parlamentaria y la posición del presidente en relación con la mayoría.<sup>7</sup> El mismo profesor Duverger señala que el sistema semipresidencial une el rasgo esencial del sistema presidencial (la elección del presidente mediante sufragio universal) y el del sistema parlamentario (la responsabilidad del gobierno frente a los diputados). Algunos pretenden, entonces, que se puede llamar así validamente semiparlamentario. Ellos desconocen un rasgo esencial que hace inclinar la balanza de las palabras del lado presidencial más que del lado parlamentario: el dualismo de las expresiones del sufragio universal que es el mismo en los dos regímenes. Como el sufragio universal encarna la soberanía nacional, se trata de un dualismo de legitimidades.<sup>8</sup>

El profesor Jean Gicquel estudia el caso francés, en donde el presidente de la república no tiene mayoría en la asamblea, lo que ha producido la cohabitación o coexistencia, 1986, 1993 y 1995, de los conflictos entre primer ministro y jefe de estado por la aplicación de sus facultades. En 1986 una cohabitación encrespada entre Mitterrand y Jacques Chirac; la Cohabitación tranquila, en 1993, con Edouard Balladur.<sup>9</sup>

Dieter Nohlen propone, por su parte, adecuar los sistemas presidenciales latinoamericanos mediante la delegación de las funciones del presidente en un primer ministro, quien tendría las facultades siguientes:

- a) Ser el jefe de gobierno por delegación presidencial, fundamentalmente en lo que se refiere a la coordinación del gabinete y de la

7 Duverger, Maurice, "Le concept de régime semi-présidentiel", *Les régimes semi-présidentiels*, París, PUF, 1986, p. 14.

8 Duverger, Maurice, "Système présidentiel et système semi-présidentiel (confrontation de logiques)", *La présidence en France et aux Etats-Unis*, Eudes réunis et présentés par Jean Louis Seurin, París, Editorial Economica, 1986, p. 354.

9 Gicquel, Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Motchrestien, 1992, pp. 511-516.

administración del Estado; en consecuencia, el presidente asumiría funciones de jefe de Estado, en donde jugaría un rol para buscar acuerdos políticos y sociales por encima de las diferencias de las fuerzas políticas.

- b) Ser el enlace y negociador entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo con el fin de superar las diferencias entre el partido del presidente y el de la oposición.
- c) Proteger del desgaste político cotidiano al presidente para evitar que sea el responsable de toda la política y los problemas del Estado.<sup>10</sup>

En América Latina existen regímenes políticos con características parlamentarias, entre ellos se encuentran: Perú (artículos 225 y 226), el voto de censura no obliga a la renuncia del primer ministro o consejo de ministros censurados; Ecuador (artículo 59), la censura es el resultado de la resolución de un juicio político; Panamá, la censura de dos tercios de la asamblea, a pesar de no estar especificado, produce la renuncia del ministro (artículo 155.7); Uruguay, la censura produce la renuncia de uno a todos los ministros (artículos 147 y 148) y disolución de cámaras; Venezuela (artículo 153.2), el voto de censura produce la remoción de los ministros; Bolivia, existe censura ministerial (artículo 70) individual o colectiva; El Salvador (artículo 134.37), existe la posibilidad, por parte de la asamblea legislativa, de recomendar al presidente de la república la destitución de los ministros, aun cuando esta medida no es vinculatoria; Costa Rica (artículo 121.24), la Asamblea Legislativa puede censurar a los ministros por actos inconstitucionales o ilegales o errores graves que puedan causar perjuicios a los intereses públicos; Guatemala (artículo 167), el Congreso puede emitir un voto de falta de confianza, el cual obliga al ministro a dimitir.

La disolución de la Cámara de Diputados se encuentra prevista en Perú (artículos 227-229), luego de tres censuras del Consejo de Ministros; en Paraguay (artículo 182) en forma discrecional del presidente y en Uruguay (artículos 147 y 148).<sup>11</sup>

10 Nohlen, Dieter, "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas", en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo*, América Latina, pp. 34-36.

11 Quiroga Lavie, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, 1991, pp. 287-290.

### Según Hector Gros Espiell, en Uruguay

...ya se ha visto que el actual régimen constitucional uruguayo posee algunos elementos de los que caracterizan al sistema parlamentario: posibilidad de censura parlamentaria de los ministros y eventualidad de disolución del parlamento con el inmediato llamado a nuevas elecciones. Sin embargo faltan otros, como la separación de la jefatura del Estado y de la jefatura del gobierno, con la irresponsabilidad política del jefe de Estado y la responsabilidad política del jefe del gobierno o primer ministro y de su gabinete, y presentación del gabinete al parlamento para el voto inicial de confianza.<sup>12</sup>

En el sistema político de Argentina se ha introducido la figura de jefe de gabinete, por lo que se ha caracterizado con este rasgo parlamentario; sin embargo, el profesor José Reinaldo Vanossi duda de esta caracterización por las razones siguientes:

- a) No hay voto de investidura, pues lo nombra y lo remueve el presidente de la nación.
- b) Hay remoción, pero no hay la consiguiente facultad de disolución de la cámaras por parte del Poder Ejecutivo, que sí existe en otros sistemas de presidencialismo atenuado o semipresidencialismo.
- c) Hay censura y por lo tanto remoción del jefe de gabinete, pero no para los demás ministros.
- d) No hay voto de censura constructivo.
- e) El voto de censura existe en un sistema de renovación por mitad de la Cámara de Diputados.
- f) Se regulan las relaciones entre el presidente y el jefe del gabinete pero no las de éste con los demás ministros.

Concluye que la figura del jefe del gabinete no sirve para aumentar el control y procurar una mayor descentralización política.<sup>13</sup>

12 Gros Espiell, Hector, "Presidencialismo y parlamentarismo del Uruguay", *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 347.

13 Vanossi, Jorge Reinaldo, "¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino", *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 73-77.

### III. RENOVACIÓN DEL SISTEMA PRESIDENCIAL, SISTEMA PARLAMENTARIO O SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL EN MÉXICO

En esta etapa de la transición democrática en México y en particular de alternancia en el poder presidencial, se ha debatido el tema del sistema de gobierno para México.

En el ámbito académico existen diversas posiciones que en su mayoría se orientan a mantener un sistema presidencial renovado. Entre los exponentes de esta propuesta tenemos a los politólogos y juristas siguientes:

Alonso Lujambio propone llegar a una serie de arreglos institucionales para lograr una democracia presidencial estable en México con el objeto de evitar parálisis políticas prolongadas. Entre las cuestiones que sugiere se revisen están: los poderes constitucionales del presidente, las funciones del Congreso, el calendario de elecciones presidenciales y legislativas, la elección presidencial a una sola vuelta, el sistema federal, reforzar la fórmula de representación proporcional en el Congreso a fin de que el presidente no cuente con mayoría y se vea obligado a negociar con la oposición, fundamentalmente el presupuesto y aumentar a 5% el porcentaje de votación para que un partido tuviera derecho a representantes populares.<sup>14</sup>

Diego Valadés propone que México debe transitar de un sistema presidencial a otro sistema presidencial que consolide la democracia y reequilibre las relaciones de poder en nuestro país, mediante las reformas constitucionales siguientes: la reelección de los legisladores; el referéndum; las interpelaciones a los secretarios de Estado; la ratificación del gabinete por el Senado; el servicio civil tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo; la creación de organismos gubernamentales, únicamente a través de la ley; la creación de nuevos órganos constitucionales autónomos; la ampliación de los periodos ordinarios del Congreso; la duración de los periodos presidencial y legislativo; la presencia de un jefe de gabinete, y la formulación de iniciativas bloqueadas.<sup>15</sup>

14 Lujambio, Alonso y Carrillo, Ulises, "La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del Congreso mexicano, 1997-2000", *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 60, núm. 2, 1998, p. 263.

15 Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, pp. 412 y 413.

Jorge Carpizo pugna por un sistema presidencial renovado, para lo cual propone:

- a) Que el Congreso tenga la atribución de ratificar algunos miembros del gabinete, tal y como sucede en Estados Unidos de América.
- b) La revisión de la facultad del veto presidencial para que no exista ninguna duda cuando el presidente de la república no posee esta atribución o con qué modalidad la tiene.
- c) La introducción de la figura del jefe de gabinete de ministros, como acontece en Argentina a partir de 1994, quien es nombrado por el presidente de la república pero tiene responsabilidad política ante el propio presidente y ante el Congreso nacional, quien lo puede remover con el voto de la mayoría absoluta de cada una de las cámaras.
- d) La revisión de las facultades del presidente de la república para precisar: si tiene facultades para crear organismos descentralizados y desconcentrados; los alcances de las normas sobre salubridad general expedidas por el Ejecutivo y la extensión de los acuerdos ejecutivos en el ámbito internacional.
- e) La revisión del proceso legislativo para que en la nueva realidad política mexicana no vaya a darse una “parálisis legislativa” y menos respecto al proyecto de presupuesto.
- f) La creación de un verdadero y eficiente órgano de control dependiente del Congreso respecto de todas aquellas facultades que se refieren al “poder de bolsa”.
- g) La creación de cuerpos técnicos de alto nivel en diversas disciplinas que auxilien a los legisladores y a quienes se les asegure estabilidad en el trabajo para fomentar su experiencia.
- h) La revisión del sistema constitucional de responsabilidad del presidente de la república para que no vuelva a atreverse a ejercer funciones que no son suyas.
- i) Alguna fórmula de reelección de legisladores pero con ciertos límites.
- j) La introducción de mecanismos de gobierno semidirecto como el referendo y la iniciativa popular.<sup>16</sup>

16 Carpizo, Jorge, “México: ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 44 y 45.

Para José María Serna de la Garza, el cambio de relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México debe considerar:

a) Sería positivo suprimir el trámite de reenvío en la hipótesis de desechamiento total del proyecto de ley de parte de la Cámara de revisión, y establecer en su lugar una regla que mandase archivar el proyecto así desechado, prohibiendo además que tal proyecto fuese presentado de nuevo en el mismo periodo de sesiones.

b) Convendría contar con un procedimiento legislativo acelerado, de carácter extraordinario y de utilización restringida a ciertas materias (por ejemplo, relativas a la administración pública federal), que podría ser solicitado discrecionalmente por el presidente de la República en situaciones de urgencia.

c) Sería pertinente permitir que el pleno delegase en comisiones la facultad de discutir y votar en lo particular proyectos de ley, cuidándose que las comisiones estuviesen integradas en la misma proporción que los grupos parlamentarios tuviesen en el pleno (como ya lo ordena la Ley Orgánica del Congreso), y permitiendo que este último pudiese recuperar el trámite ordinario (revocar la delegación) hasta antes que la comisión votase definitivamente, si así lo decidiese el propio pleno;

d) Convendría aclarar la relación entre el veto presidencial y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Para lograr esto, habrá que:

— Dejar claro que el veto sí procede en caso de modificaciones o adiciones al proyecto de Presupuesto presentado por el Ejecutivo, ya sea estableciendo expresamente la posibilidad del veto en estos casos, o cambiando el régimen constitucional del Presupuesto permitiendo que también la Cámara de Senadores intervenga en su aprobación. En este último supuesto, se trataría de que el Presupuesto quedase bajo el régimen del artículo 72 constitucional.

— Dejar claro que el veto no procede en caso de desecamiento total del proyecto de Presupuesto (principio de que el veto no procede contra resoluciones negativas), pero dar una salida al conflicto sobre presupuesto, con el establecimiento de una regla que permitiese prorrogar el Presupuesto del año anterior hasta que hubiese un nuevo Presupuesto para el año que se inicia.

e) Convendría dejar claro que “publicar” y “promulgar” significan lo mismo (sustituyendo el sustantivo “promulgación” del inciso c) del artículo 72 constitucional, por el sustantivo “publicación”).

f) Sería conveniente disponer que el presidente de la República está obligado a publicar la ley que hubiese sido aprobada por el Congreso, sea

que no se hubiese interpuesto el veto, o en relación con la cual el veto hubiese sido superado, y prever un procedimiento para que el propio Congreso publique la ley, es caso de que aquél se negase a hacerlo.

g) Convendría permitir expresamente la procedencia del juicio político contra el presidente de la República, en caso de que se negase a publicar la ley (y en otros supuestos también).

h) Sería pertinente determinar con precisión por qué delitos puede el presidente de la República ser acusado, para los efectos de la declaración de procedencia penal prevista en el artículo 111 de la Constitución General de la República.

i) Podría convenir abrir la posibilidad de la delegación legislativa respecto de ciertas materias (o prohibiendo la delegación de ciertas materias). El Congreso fijaría las bases que deberían ser respetadas por el Ejecutivo al legislar en uso de la delegación, y se establecería la caducidad de la facultad de legislar si ésta no se ejercita dentro del plazo fijado por el Congreso. Además, el Congreso tendría la Facultad de revisar la ley, modificándola o derogándola, en todo o en parte.<sup>17</sup>

También existen opiniones que sostienen la conveniencia de revisar el régimen presidencial para, entre otras opciones, transitar hacia un régimen parlamentario.

Jaime Cárdenas Gracia se pronuncia por un sistema parlamentario, toda vez que éste tiene, frente al sistema presidencial, las ventajas siguientes: *a)* la flexibilidad; *b)* existen soluciones constitucionales para la confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo; *c)* no se produce la parálisis del Legislativo o los *impasses* entre los poderes; *d)* fortalece el sistema de partidos; *e)* favorece los juegos de suma positiva; *f)* se trata de un modelo diseñado para la cooperación política; *g)* no es deficiente en términos de legitimidad moral, y *h)* genera estabilidad política.<sup>18</sup>

El mismo autor señala que:

Como ha quedado de manifiesto, el régimen presidencial para el México futuro que aspira a ser democrático no es el mejor diseño para combinar gobernabilidad con democracia. Parecería más adecuado un régimen parlamentario con voto de censura constructivo. Sin embargo, como el parla-

17 Serna de la Garza, José María, *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 209-211.

18 Cárdenas Gracia, Jaime F., *Transición política y reforma constitucional*, México, UNAM, 1994, pp. 173 y 174.

mentarismo implicaría un cambio radical en el diseño institucional tradicional, muchos piensan en acotar el régimen presidencialista por un régimen presidencial democrático que sea controlado y fiscalizado por el Poder Legislativo y Ejecutivo, que tenga límites en el federalismo y en el municipio libre, además de que simultáneamente se dieran otros cambios en la esfera electoral o en la autonomía de algunos órganos básicos de control.<sup>19</sup>

En el ámbito político, de los partidos, sólo el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha enunciado por voz de su presidenta nacional, que entre otras propuestas para la reforma del Estado promoverán que algunos miembros del gabinete sean ratificados por el Congreso; sin embargo, los partidos de mayor representación en el Congreso, PRI y Partido Acción Nacional (PAN), no han definido una posición al respecto.

Por su parte, el presidente electo, Vicente Fox, ha anunciado que los secretarios de Estado acudirán frecuentemente ante las comisiones del Congreso para informar sobre las políticas de gobierno.

Las iniciativas para instaurar un régimen parlamentario en México no son nuevas. Por sólo recordar algunas, encontramos que en los meses siguientes a la aprobación de la Constitución actual, el 15 de diciembre de 1917, fue presentada una iniciativa de reformas constitucionales en la Cámara de Diputados por legisladores encabezados por el C. L. Sánchez Pontón, quien en su proyecto proponía el establecimiento de un régimen parlamentario, que consistía fundamentalmente en lo siguiente:

- a) El ejercicio del Poder Ejecutivo por el presidente de la república mediante un consejo de ministros;
- b) Nombramiento de un presidente del consejo de ministros por el presidente de la república, y
- c) Facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para otorgar o retirar su confianza al consejo de ministros.<sup>20</sup>

También tenemos la propuesta del diputado Ignacio Borrego, presentada al pleno de la Cámara de Diputados el 1 de diciembre de 1921 y apoyada por 89 diputados, equivalente al 30% de la Cámara.

19 Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996, p. 51.

20 *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, 29 de diciembre de 1917.

En este proyecto se proponían, entre otros aspectos:

- a) Elección del presidente de la república por parte del Congreso de la Unión mediante mayoría absoluta de las dos terceras partes de sus miembros que constituían en quórum legal, y en caso de no obtenerse esta votación se votaría sólo por los dos candidatos que obtuvieren mayoría de votos, declarando triunfador al que lograra la mayoría simple.
- b) Nombramiento de un jefe de gabinete por parte del presidente de la república.
- c) Integración del gobierno federal por ministros.
- d) Responsabilidad solidaria de los ministros ante la Cámara de Diputados, de la política general del gobierno e individualmente de los actos personales.
- e) Obligación del jefe de gabinete de informar a las cámaras acerca de la política a desarrollar por parte del gobierno, siempre que hubiera cambio de ministros.
- f) Obligación del jefe del gabinete de asistir a la apertura de sesiones del Congreso, sean ordinarias o extraordinarias, para informar acerca del Estado que guarde la administración y para indicar las líneas directrices de gobierno que piense desarrollar.
- g) Facultad del presidente de la república para disolver la Cámara de Diputados, con la aprobación del Senado.

Entre los argumentos expuestos por el diputado Ignacio Borrego, para sustentar su propuesta de régimen parlamentario, encontramos:

La conveniencia de abolir el régimen presidencial y la de su sustitución por el régimen parlamentario, se ha convertido en una necesidad, a tales extremos imperiosa, que el aplazamiento de esa sustitución se traduciría en gravísimos perjuicios para la democracia y en no menos graves peligros para la conservación del orden y la paz sociales.

Los fracasos ininterrumpidos, durante setenta años del abominable régimen político existente; justificarían amplísimamente su inmediata abolición: las ventajas y excelencias del sistema político a cuya sombra Francia ha logrado consolidar las instituciones republicanas; España poner término a sus cruentas luchas civiles, armonizando felizmente el principio monárquico con la libertad y democracia, e Inglaterra, cuna y escuela de esa admirable institución, adquirir, debido a ella, prosperidad y bienesta-

res no igualados, justifica no menos ampliamente la adopción del régimen parlamentario.<sup>21</sup>

Por nuestra parte, proponemos que en México se instaure un régimen semipresidencial, el cual analizamos a partir de la situación política actual en nuestro país.

#### COMPOSICIÓN ACTUAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE MÉXICO (LVIII LEGISLATURA, 2000-2003)

<i>Partido</i>	<i>Integrantes</i>
Partido Revolucionario Institucional	211
Partido Acción Nacional	207
Partido de la Revolución Democrática	50
Partido Verde Ecologista de México	17
Partido del Trabajo	7
Partido de la Sociedad Nacionalista	3
Convergencia por la Democracia	3
Partido Acción Socialista	2
<i>Total</i>	<i>500</i>

#### COMPOSICIÓN ACTUAL DE LA CÁMARA DE SENADORES DE MÉXICO (LVIII LEGISLATURA, 2000-2006)

<i>Partido</i>	<i>Integrantes</i>
Partido Revolucionario Institucional	59
Partido Acción Nacional	45
Partido de la Revolución Democrática	17
Partido Verde Ecologista de México	5
Partido del Trabajo	1
Convergencia por la Democracia	1
<i>Total</i>	<i>128</i>

21 *Diario de los debates de la Cámara de Diputados*, 1 de diciembre de 1921.

OPCIONES DE ACUERDO EN EL CONGRESO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL  
(DOS TERCIOS —420— DE LOS CONGRESISTAS  
Y MAYORÍA DE CONGRESOS LOCALES)

<i>Partidos</i>	<i>Número de miembros del Congreso</i>	<i>Total de votos</i>
PRI	270	522
PAN	252	

La aplicación del sistema presidencial en México, en términos de acuerdos en el Congreso para la aprobación de reformas constitucionales, tendría que pasar necesariamente por pactos entre el PAN (partido en el gobierno) y el PRI (partido en la oposición). Además de que se tendría que contar con la aprobación de la mayoría de legislaturas locales, en donde el PRI cuenta con la mayoría (20), 62.5%, el PAN 25% y el PRD 3.13%.

OPCIONES DE ACUERDO EN EL CONGRESO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS PARA LA REFORMA O APROBACIÓN  
DE LEYES FEDERALES (MAYORÍA RELATIVA DE VOTOS  
DE CONGRESISTAS) 315 VOTOS\*

<i>Partidos</i>	<i>Número de miembros del Congreso</i>	<i>Total</i>
PRI	270	522
PAN	252	
PRI	270	337
PRD	76	
PAN	252	319
PRD	76	

\* En el supuesto de que todos los congresistas asistieran a la sesión.

Como se puede observar, las opciones del nuevo presidente de la república, Vicente Fox, para gobernar con el Congreso en cuanto a la aprobación de leyes son muy reducidas. Para la aprobación de reformas constitucionales la única opción de acuerdo es con el PRI; para la aprobación de leyes federales (incluido el presupuesto) las opciones se amplían al PRD.

Con la composición actual de la Cámara de Diputados, si en México se estableciera un régimen parlamentario o semipresidencial, las opciones de acuerdo en la Cámara de Diputados para la instauración de dicho régimen serían:

LA MAYORÍA RELATIVA DE VOTOS DE DIPUTADOS (251 VOTOS)\*

<i>Partidos</i>	<i>Número de miembros en la Cámara</i>	<i>Total</i>
PRI	211	478
PAN	207	
PRI	211	261
PRD	50	
PAN	207	257
PRD	257	

\* En caso de que todos los diputados asistieran a la sesión. En esta gráfica no se introduce la variable de participación del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) —partido que participó en una alianza con el PAN para ganar la Presidencia de la República—, toda vez que con los votos del PRI o del PRD, el PAN podría formar el gobierno.

Las opciones para la formación de un gobierno en un régimen parlamentario o semipresidencial serían muy distintas a las que funcionarían dentro de un sistema presidencial, como el que existe actualmente en México, toda vez que habrían los escenarios siguientes:

- a) Los partidos que perdieron la elección presidencial, PRI y PRD, podrían formar el gobierno, con lo que habría, como se ha llamado en Francia, cohabitación política. En este escenario, habría un pre-

sidente de la república del PAN, en alianza con el PVEM, y un gobierno del PRI y del PRD (opción semiparlamentaria).

- b) Los partidos aliados en el gobierno, PAN y PVEM, podrían formar una alianza con el PRI o con el PRD para integrar el gobierno (opción semipresidencial).

En ambas opciones, la acción del presidente de la república estaría acotada por los acuerdos partidarios para la formación del gobierno.

Como podemos observar, la opción parlamentaria o semipresidencial, en la forma en como se integra la actual Cámara de Diputados, ofrece mayores condiciones de gobernabilidad y de control al ejercicio del poder presidencial. Por esta razón me pronuncio a favor de un régimen semipresidencial en México, en donde haya elección directa por sufragio universal del presidente de la república, con facultades para disolver dicha Cámara y la integración de un gobierno sustentado en la mayoría que se forme en la Cámara de Diputados, con facultades para emitir voto de censura al gobierno.