

Estado bicéfalo o casa de dos puertas. Legislar y gobernar en la incertidumbre

Juan Francisco Escobedo*

Poder legislativo, gobernación y gobernabilidad

Dos hechos incontrovertibles han vuelto visible, relevante e imprescindible para la vida democrática del país y de los estados miembros del Estado Federal, la función legislativa: la alternancia con Gobierno dividido y la inexistencia de controles hegemónicos en la mayoría de los Congresos locales en los estados donde no ha ocurrido la alternancia.

La visibilidad del Poder Legislativo es una noticia reciente en la agenda pública. Mientras las funciones legislativas ocultaron su relevancia por el velo interpuesto por los titulares de los poderes ejecutivos y no adquirió el Poder Legislativo los rasgos que hoy tiene, el modelo de separación y distribución funcional de poderes desarrollada en la Constitución General y replicada en todas las constituciones locales, fue una pretensión formal sin sustento en el mundo fáctico.

La asimétrica relación entre los poderes públicos, tanto en la escala nacional como en la local, han impedido el desarrollo de las capacidades y virtudes de nuestro modelo republicano y federal. Las relaciones de subordinación estuvieron estrechamente vinculadas con la eficacia de un modelo de gobernación y gobernabilidad que encontraba su principal fuente de legitimación en la eficacia y no en la democracia de sus instituciones y procedimientos.

La capacidad de gobernar constituye el núcleo duro de cualquier definición minimalista de gobernación, que en México ha radicado históricamente en la eficacia decisoria del Poder Ejecutivo y en el funcionamiento de un modelo de intercambios políticos entre poderes públicos y actores sociales, basado en la centralidad del ejercicio de las funciones ejecutivas.

En la historia de la gobernación de las regiones del país, se registran excepciones, mutaciones y desfases locales respecto del modelo de gobernación nacional. Pese a su eficacia, el modelo de gobernación no fue aceptado y adoptado por todos los actores políticos y sociales, especialmente cuando adquiriría sesgos autoritarios y centralizados, altamente pronunciados. Las voces disonantes se minimizaban o excluían por el rodillo de los operadores de la Secretaría de Gobernación, en nombre de un esquema de gobernación no democrático.

* Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. jfescobedo_2000@yahoo.com

La historia del Estado nacional y de la dimensión local del Estado, está llena de actos eficaces, contundentes e incluso eficientes, que con frecuencia rozaron la legalidad e incluso la desbordaron. Al Estado mexicano y al régimen político no les faltó eficacia para conseguir sus propósitos, especialmente el ulterior objetivo de persistir en el tiempo, pero bajo un modelo de gobernación centrado en el ejercicio excluyente de las funciones ejecutivas.

La capacidad de gobernar se expresaba en tres vertientes fundamentales: a) capacidad de tomar decisiones, b) capacidad de encuadrar a los poderes públicos y a los actores sociales en torno a las decisiones tomadas, y c) correspondencia eficiente entre las decisiones tomadas y las demandas gestionadas con mayor beligerancia por los actores sociales.

La solución de problemas y el procesamiento de las tensiones que suscitaba el estrecho modelo político para albergar la complejidad creciente de la sociedad mexicana, se relacionan con la dimensión de la gobernabilidad. Para los efectos de este análisis, entiendo la gobernabilidad como la expresión del rendimiento del Gobierno y del Estado, así como la preservación de un equilibrio razonable entre la capacidad del sistema político y las demandas sociales.

Como puede colegirse, los términos gobernación y gobernabilidad son géneros próximos, pero no asimilables; se refieren a prácticas políticas y a objetos de conocimiento perfectamente delimitables, no obstante sus estrechas relaciones. No es ocioso que además sirvan de sustantivos para denominar campos especiales de la función pública. Y en el caso del término gobernabilidad, sirva incluso para adjetivar políticas gubernamentales o calificar el desempeño gubernamental. Estos términos han entrado en la jerga política, como en el pasado lo hicieron términos como modernización, desarrollo político, estabilidad, etc. En el caso del término gobernabilidad se advierte un uso indiscriminado e inexacto.

La gobernación y la gobernabilidad como manifestaciones que ocurren en el sistema político, no son neutrales. Expresan el influjo de los factores y circunstancias que prevalecen en nuestra democracia incipiente, así como de los comportamientos y valores que transportan consigo los actores sociales y las instituciones; especialmente éstas últimas, dado que las instituciones condensan y expresan la eficacia de las reglas del juego predominantes en el régimen político.

La gobernación y la gobernabilidad pueden adquirir el adjetivo de democráticas o persistir en su naturaleza no democrática. Si la naturaleza del régimen tiende a ser predominantemente democrática, este hecho impactará en la expresión de los atributos del Gobierno, del Estado y del régimen político.

La democratización del país ha acentuado la ineficacia de los viejos paradigmas de gobernación y gobernabilidad que prevalecieron durante décadas. Esta circunstancia ha incrementado el desasosiego y la incertidumbre que trajo consigo la alternancia. Es evidente el agotamiento de los viejos modelos, pero lo que aún no es tan claro, es la articulación de los nuevos modelos de gobernación y gobernabilidad. He aquí la primera y radical causa de los desencuentros y de la falta de cooperación entre los actores políticos y poderes públicos. Éste es uno de los factores que alimentan la percepción de que en México ha emergido un Estado bicéfalo de incompetencias mutuas y concomitantes entre ambas cabezas.

Las causas que han retrasado la articulación y consolidación de los nuevos e incipientes modelos de gobernación y gobernabilidad son múltiples, y no existe consenso visible acerca de cuáles son los factores de mayor peso. Identifico cuatro factores que inciden en las dificultades del incipiente modelo de gobernación para ofrecer los resultados esperados, y son los siguientes: a) diseño institucional, b) factores socioeconómicos, c) factores socioculturales y, d) arte de gobernar.

Para algunos, el problema radica en el tipo de diseño institucional que restringe y modela los comportamientos e inhibe el buen desempeño institucional. Por lo tanto, el problema se resuelve con ajustes y cambios en el diseño institucional. Para otros, la naturaleza y características del desarrollo económico y social son determinantes en la conformación de nuevos y eficaces modelos de gobernación y gobernabilidad.

Desde un enfoque de cultura política, los valores, ideas, creencias, percepciones y prácticas sociales de los actores políticos y sociales son determinantes en el proceso de cambio de los paradigmas de gobernación y gobernabilidad que declinan. Finalmente, se encuentra el enfoque adoptado por quienes sostienen que la capacidad y habilidad de las élites políticas es el factor determinante para articular y desplegar nuevos modelos de gobernación y gobernabilidad en el contexto del cambio democrático del país.

El enfoque que se adopte para analizar el cambio y sus efectos en el campo institucional y político, determinará el sesgo del análisis, las conclusiones y, desde luego, la identificación de responsables y, correlativamente, de los roles que les corresponde jugar a cada uno de los actores políticos y sociales.

Es importante subrayar que la democratización del régimen político no trae consigo de manera automática los cambios necesarios para articular sobre nuevas bases la gobernación y gobernabilidad declinantes. La convergencia o concomitancia de un adecuado diseño institucional, la persistencia de ciertos

valores y prácticas y la no menos importante variable relacionada con las actitudes y habilidades de las élites gobernantes, constituyen los factores a tener en cuenta para evaluar el estado de la cuestión.

La distribución de funciones entre los poderes del Estado tiene una fuerte justificación histórica y un asidero de legitimidad radicado en la Constitución, que resultan insoslayables. Pero su despliegue funcional, relaciones y alcances, tienen que evaluarse en relación con el desempeño del tipo de Gobierno desarrollado en la Constitución. Esto significa, en términos prácticos, que los poderes y sus titulares se comporten como tales y no como miembros de un poder que renuncia a su naturaleza y límites, para pretender el ejercicio de atributos y facultades que nadie le ha otorgado. En buen español, quiere decir que las relaciones entre los poderes deben ocurrir en el marco de un Gobierno Presidencial y no de un sistema parlamentario, simplemente porque este último no existe en el diseño constitucional mexicano.

Los legisladores tienen todo el derecho, aunque no estoy muy seguro de que siempre dispongan de toda la legitimidad y credibilidad necesarias, para demandar el fortalecimiento del poder al que pertenecen; pero lo que no pueden hacer es comportarse como legisladores de un régimen parlamentario inexistente. No, mientras en la Constitución vigente no se diga una sola palabra al respecto. En este sentido, es necesario distinguir los límites constitucionales dentro de los que puede ocurrir la cooperación entre poderes, respecto de los incentivos o la falta de estos, producidos por factores de índole estratégica. Bien sea por la cercanía de las elecciones o por la rígida posición de los actores políticos de no cooperar con el Gobierno, porque se vuelven vulnerables ante sus clientelas partidistas.

La primera y fundamental contribución que los poderes legislativos pueden y deben hacer a la gobernación del país, es cumplir con las facultades constitucionales que tienen asignadas y no pretender ir más lejos de lo que la norma constitucional les permite. La falta de incentivos coyunturales para cooperar no puede ser ocasión para pretender comportarse como lo haría el Poder Legislativo en un régimen parlamentario.

México no ha cambiado de tipo de Gobierno. Sin modificar uno sólo de los preceptos constitucionales que aluden a la forma de Gobierno, es posible transitar de un modelo de Presidencialismo autoritario a un modelo de Presidencialismo democrático y constitucional, tanto en la escala nacional como en la frecuencia de las entidades federativas, porque tan imperial y autoritario ha sido el viejo Presidencialismo, como el ejercicio de Gobierno en las entidades federativas. Pero ese tránsito no hace automáticamente más eficaz al Poder Ejecutivo, como tampoco al Poder Legislativo.

La capacidad de gobernar se refiere de manera automática a la capacidad del Poder Ejecutivo. Pero en un modelo de distribución funcional y de entrecruzamientos múltiples derivados del ejercicio mixto de funciones legislativas y ejecutivas, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, la capacidad de gobernar también alude al ejercicio de las funciones legislativas que se expresan en tres vertientes: crear ordenamientos jurídicos de carácter general, vigilar y controlar al Poder Ejecutivo, y procesar políticamente los temas de la agenda pública.

El Poder Legislativo no está excluido de la conformación de las nuevas bases de la gobernación del país y menos de la producción de gobernabilidad. Es en este punto donde el desempeño institucional del Poder Legislativo es inexcusable. La atención eficaz y equilibrada de las dos funciones constitucionales básicas y del rol político que juega en una democracia representativa, inciden en el desempeño del Poder Legislativo, como también lo hace el tipo de diseño institucional y la composición política de cada Congreso.

En relación con el diseño institucional, es preciso señalar que existen cuatro condiciones necesarias, aunque no suficientes, para que el Poder Legislativo de cualquier escala cumpla razonablemente con su papel en el proceso de democratización y cambio de los paradigmas de gobernación y gobernabilidad del país:

- 1.- Establecer la reelección de los legisladores, hasta por tres legislaturas continuas.
- 2.- Otorgarle mayores funciones legales a los órganos parlamentarios y establecer la figura del asesor legislativo o “letrado” del Congreso.
- 3.- Instaurar un sistema legal para la profesionalización del servicio civil de carrera en los Congresos, y
- 4.- Crear leyes estatales de acceso a la información pública que obligue, entre otras cosas, a la apertura informativa y deliberativa del Poder Legislativo.

La alternancia y la declinación de las hegemonías legislativas han propiciado el resurgimiento del Poder Legislativo. Pero no obstante ello, a los ojos de los ciudadanos su desempeño sigue siendo deficiente. Seguimos sin percibir de manera evidente el vínculo orgánico entre el momento electoral y el momento de la toma de decisiones, que implica un esfuerzo de cooperación entre poderes.

Un Gobierno desprestigiado, un Poder Legislativo con precario

desempeño y una incipiente cultura política democrática, producen una deficiente gobernación y una mala gobernabilidad que pueden incubar el desprestigio generalizado de las instituciones, de la política y de los políticos. No hay cosa más peligrosa para un régimen político democrático no consolidado, que eso.

Reforma institucional frente al vacío de poder

El velo de ignorancia que impuso la Presidencia autoritaria desde la época de Álvaro Obregón, impidió el examen sosegado acerca de la eficacia del diseño constitucional para resolver los problemas derivados por las faltas temporales del titular del Poder Ejecutivo Federal. Analizaré a continuación los efectos directos de un padecimiento Presidencial en el diseño institucional. Se trata del padecimiento de hernia discal del Presidente Fox que destapó uno de los muchos hoyos negros que se cubren bajo la alfombra del régimen político: el problema de la continuidad en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal.

Al mismo tiempo que exhibió las imprecisiones constitucionales para resolver la cuestión, hizo evidente el problema histórico provocado por la inveterada práctica de ocultar información acerca de la vida y suerte del Presidente.

De acuerdo con el artículo 80 de la Constitución General de la República, “se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo”. Esto significa que el Presidente, como titular de uno de los tres poderes del Estado, tiene carácter unipersonal. Por lo tanto, su mandato es indelegable e intransferible.

Es importante recordar que la Constitución prevé la aplicación de ciertas fórmulas para sustituir al Presidente en caso de ausencias temporales o definitivas. El artículo 84 establece varias hipótesis que, por cierto, en la coyuntura de la renuncia a la Presidencia de Pascual Ortiz Rubio en 1932, se actualizaron, y el Congreso actuó en consecuencia.

Lo que no establece la Constitución es un mecanismo para delegar por horas o por días el ejercicio del poder Presidencial, que no del Gobierno como se ha afirmado de manera imprecisa. En todo el cuerpo de la Constitución no existe ninguna referencia precisa que distinga al Gobierno como una entidad diferenciada del titular del Poder Ejecutivo o de la Presidencia. El Gobierno, el Gabinete y la Administración Pública Federal, tampoco merecen ninguna definición constitucional precisa, por lo tanto, debe considerárseles como entidades anexas al Presidente.

El artículo 85 constitucional establece las hipótesis que deben

considerarse en caso de una falta temporal del Presidente. Cuando la falta temporal no sea mayor a 30 días, bastará con la designación de un Presidente interino durante el tiempo que dure la falta, por parte del Congreso o de la Comisión Permanente. Cuando la falta fuese superior a 30 días, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para resolver sobre la licencia y, en su caso, nombrar al Presidente interino. Si el primer supuesto se hubiese actualizado en el caso de la falta temporal del Presidente Fox, el Congreso hubiese tenido que nombrar un Presidente interino por el tiempo que duró la ausencia de aquél.

Como puede advertirse, las disposiciones constitucionales no prevén fórmulas para todas las hipótesis que son susceptibles de ocurrir en el mundo fáctico. Tampoco existen tesis de la Suprema Corte de Justicia que pudieran suplir por la vía de la interpretación judicial las omisiones de la norma constitucional, especialmente para comprender los alcances y el carácter de una “falta” o “ausencia” temporal del Presidente en un período no mayor de 30 días; falta que puede ser por unas horas o días como ocurrió con Fox, o por 29 días con 11 horas, como pudiera haber ocurrido.

Las omisiones de la Constitución pueden provocar vacío de poder y, ulteriormente, crisis de gobernabilidad. El problema no se reduce a una falta temporal del Presidente, es mucho mayor que eso. Falta un diseño institucional moderno que al mismo tiempo que sirva para dar respuesta a las exigencias cotidianas de gobernación del país, resuelva los problemas de continuidad institucional por faltas temporales y altamente probables del Presidente. La falta de perspectiva de la élite gobernante en los tiempos del PRI en el poder, y la falta de incentivos para la cooperación entre los actores políticos actuales, impidió e impedirá entrar al fondo de la cuestión.

La respuesta sistémica para encarar los problemas derivados por la interrupción temporal del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal que sacó a la luz pública la hernia discal de Vicente Fox, debería implicar por lo menos las siguientes reformas:

- 1.- Establecer la figura del Gobierno Federal y de la Administración Pública Federal como entidades diferenciadas, por medio de las cuales, el titular del Poder Ejecutivo Federal debería cumplir con las funciones que le asigna la Constitución, y que no pueden ejercerse de manera unipersonal. Las experiencias comparadas y exitosas de Gobierno bajo regímenes presidencialistas o parlamentarios deberían ser cuidadosamente estudiadas para aprender y recoger lo mejor de ellas.

- 2.- Establecer la figura de Jefe de Gobierno o de Jefe de Gabinete, que implicaría el desarrollo constitucional y legal de la instancia del Gabinete como un órgano intermedio y operativo entre el Gobierno y la Administración Pública Federal. Hasta ahora, el trabajo presidencial se ha realizado sin que el “Gabinete” tenga un asidero preciso en la Constitución. Ha operado el principio *primus inter pares*, que ha permitido al Secretario de Gobernación fungir como “virtual responsable” de la política interior y, en otros campos, a los secretarios del ramo correspondiente. La figura del Gabinete no existe en la Constitución. Es muy fácil observar su condición etérea. No hay ningún acuerdo, circular, proyecto o iniciativa que firme el Gabinete, porque simplemente no serían válidos.

En la redacción original del artículo 29 constitucional se estableció la figura del Consejo de Ministros, con el objeto de que, en acuerdo con el Presidente, propusiese al Congreso la suspensión de garantías. En ningún otro artículo se reconocía tal entidad. En 1973, una reforma la borró del texto constitucional. Esa entidad podría homologarse a la del Gabinete. En las formas de Gobierno donde se reconoce constitucionalmente la figura del Gabinete, constituye el mecanismo institucional que activa las funciones del Gobierno. Tal referencia constitucional es un antecedente histórico que permite afirmar que los constituyentes tenían una cierta percepción del problema, pero que no resolvieron de manera eficaz.

- 3.- Con tales reformas, se buscaría delimitar las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno y, por extensión, fundar constitucionalmente la figura y alcances del Gabinete. En cualquier caso, las responsabilidades por omisión o ineficiencia del Poder Ejecutivo Federal recaen en el Presidente de la República. El cumplimiento de sus funciones constitucionales, así como de las funciones no escritas que le ha asignado la historia y que seguramente se esperan del Presidente en una fase de incertidumbre democrática como la que vivimos, requieren de una estrategia de desarrollo institucional que permita fundar y desarrollar constitucional y legalmente el entramado de órganos, instancias, responsabilidades, delegaciones, agencias y, en general, estructuras gubernativas con características complejas que requiere el país, y que no pueden ser colmadas por un solo

hombre, por más poderes y virtudes que le hayamos asignado en el pasado o esperemos de él en el presente.

- 4.- El modelo tripartita de poderes constitucionales autónomos que se ha desarrollado en la Constitución a partir de la creación del Banco de México, el IFE y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha venido operando transformaciones significativas en el diseño institucional y en la proyección y presencia del Estado. Sin soslayar el principio de la separación de poderes clásico que asumen y materializan los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como el objetivo que subyace en la Constitución para estructurar un modelo de balance of power entre los poderes públicos, no debería haber obstáculos insuperables para acometer la reforma institucional que le permita al Poder Ejecutivo Federal cumplir de manera eficaz sus funciones constitucionales y enfrentar con solvencia el imperativo de la continuidad institucional.

Simplemente se trata de introducir criterios de legalidad, racionalidad, funcionalidad y eficacia para transitar de un modelo del Presidencialismo imperial a un modelo de Presidencialismo constitucional y democrático. Obsérvense las ventajas que trae consigo la circulación de la información frente al velo de ignorancia que se prohibió durante décadas. Esa es la enorme aportación a la deliberación pública y a la definición de la agenda de reforma institucional que puede traer un padecimiento Presidencial.

Ejercicio del Poder Ejecutivo sin funciones y facultades legislativas sin ejercer

En México, la construcción del Estado es un proyecto inconcluso. De los tres significados que corresponden al Estado según Alessandro Passerin: fuerza, poder y autoridad, las debilidades de la arquitectura estatal se acentúan en las nevaduras de la autoridad. La definición de Estado en su vertiente de autoridad, implica el reconocimiento por parte del poder cualificado en ejercicio de someterse a las leyes.¹

En los procesos discontinuos de edificación y despliegue del entramado estatal en su manifestación de autoridad, específicamente en relación con la creación de normas, la forma de Gobierno y el tipo de relaciones entre los poderes públicos, concurren factores políticos y jurídicos.

¹ Alessandro Passerin D'Entreves, *La noción de Estado. Una introducción a la Teoría Política*, Barcelona, Ariel Derecho, 2001, pp 19-28.

Entre los factores a considerar, se encuentran los siguientes:

- a) La omisión y descuido del constituyente de 1917 en la formulación de un adecuado diseño constitucional de las instituciones del Estado, y
- b) La interpretación insuficiente y deliberada de los poderes públicos tributarios del Poder Ejecutivo para aplicar, reformar y desarrollar las disposiciones constitucionales en las leyes secundarias, dejando intocadas algunas definiciones, precisamente por su redacción imprecisa y favorable para satisfacer las exigencias estrictamente políticas del régimen autoritario, especialmente las que aluden a la forma de Gobierno y a las relaciones entre los poderes públicos.

Las críticas desde la academia y el ámbito intelectual hacia los problemas de técnica jurídica y deficiencias del diseño institucional de los constituyentes y de los reformistas compulsivos que se sucedieron en el poder, durante los años de la hegemonía de los caudillos revolucionarios primero, y más tarde del PRI, son escasas y aisladas en el conjunto de estudios constitucionales acumulados en los acervos bibliográficos del país.

La recepción, conocimiento e interpretación de la Constitución Política durante las ocho décadas que tiene de vigencia, han sido sesgadamente apoloéticas y obsecuentes con las necesidades del régimen para justificar las múltiples reformas y supresiones operadas en las disposiciones de la Constitución originaria.

El estudio del Derecho Constitucional mexicano, salvo algunas excepciones notables, se ha orientado predominantemente a la reproducción de ciertas tesis político-ideológicas, indispensables para la legitimación del régimen político, en el sentido de que la Constitución es preponderantemente un programa político a cumplir, subestimando su condición de norma superior y continente del conjunto de reglas fundacionales de la legalidad y legitimidad del orden estatal. Además de ser el corpus jurídico en el que se positivizan los derechos individuales y las libertades fundamentales.

En cualquier caso, el programa de la Constitución no es un programa de Gobierno, es el programa del Estado como Estado de Derecho; en el sentido que le otorga Bockenforde: “el Estado de Derecho busca siempre limitar y restringir el poder y el dominio del Estado a favor de la libertad del individuo y realizar el derecho material. El primado del derecho (legal) frente a la política se presenta como un postulado que reaparece una y otra vez en la reflexión sobre el Estado de Derecho”.²

² Ernst Wolfgang Bockenforde, *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Editorial Trotta, 2000. p. 44

La dimensión autoritaria del régimen político ha limitado el despliegue constitucional como referencia inexcusable para estructurar y limitar el poder estatal en torno al diseño institucional implícito y derivado del desarrollo legal e interpretativo de las normas constitucionales, para privilegiar el uso instrumental de la Constitución, expresado a través de la retórica revolucionaria y el ejercicio discrecional del poder.

El pluralismo limitado, tributario de la hegemonía Presidencial, incentivó la eficacia de las reglas no escritas y el ensanchamiento de los márgenes de discrecionalidad de las instituciones y autoridades públicas, por encima y a pesar del orden constitucional vigente, especialmente, a la hora de resolver los problemas derivados de la disputa de las élites por el poder y del ejercicio de las atribuciones constitucionales de los poderes públicos.

El régimen no renunció al reconocimiento ritual y vigencia de la Constitución, precisamente para aplicarla sesgadamente en el ejercicio de las funciones ejecutivas y en el momento de la hechura de reformas y leyes-medida.³

La redacción difusa facilitó la aplicación e interpretación deliberadamente política de las normas constitucionales; ambos procesos fueron posibles por la alta concentración de poder y ejercicio de funciones sin asidero legal por parte del Presidente del país; excesos de poder que a su vez se legitimaron con el manto constitucional. De esta suerte, las decisiones del Poder Ejecutivo en el sentido de reformar la Constitución para legitimar sus políticas, encontraron poderoso surtidor en la tesis de la Constitución como programa político.

Si los alardes del Ejecutivo encontraban fundamento constitucional en la redacción ambigua de algunos artículos, estos quedaban intocados por el reformismo. Si se consideraban como un obstáculo para el despliegue del poder centralizado del Estado en la persona del Presidente, se procedía a modificarlos. Dos ejemplos históricos ilustran la lógica de comportamiento del principal detentador del poder hacia la Constitución:

a) La reforma del artículo 83 constitucional auspiciada por los seguidores de Álvaro Obregón con la complicidad del Presidente Calles, para permitir la reelección del primero; reforma que en abril de 1933 se vuelve a enmendar para quedar como se encuentra actualmente, y

b) La reforma en 1933 del artículo 59 para impedir la reelección inmediata de los legisladores.

Estas reformas violentaron dos principios políticos incorporados por los constituyentes en la redacción original de la Constitución. Ambas

³ Bockenforde, Op. Cit. P.38.

reformas constitucionales permiten sostener la tesis de la relación tributaria de la Constitución con las necesidades de persistencia autoritaria del régimen político. Además, tales dispositivos constitucionales se convirtieron en factores decisivos para distorsionar las relaciones y obstaculizar el cumplimiento de las atribuciones del Poder Legislativo en materia de control y vigilancia hacia el Poder Ejecutivo.

El no ejercicio de funciones y relaciones de control entre los poderes públicos es una causa eficiente que ha impedido que la Constitución adquiriera la supremacía que le corresponde en el orden estatal y político de México, en el sentido que le asigna Loewenstein⁴.

Apología del régimen e interpretación constitucional sesgada

El rezago en el debate constitucional no es exclusivamente atribuible al mundo académico. La dimensión autoritaria del régimen y el desdoblamiento discrecional del orden estatal, acentuado en sus dimensiones de fuerza y de poder, han propiciado una enseñanza e interpretación apologéticas del derecho constitucional.

El tipo de relación que guardan entre sí los poderes públicos, influye en la elección del sentido que puede suscitar la interpretación de las normas. El Poder Legislativo, como primer intérprete de la Constitución, en el momento de desarrollar en las normas secundarias los conceptos jurídicos indeterminados radicados en artículos constitucionales, así como los ministros y jueces, obligados a interpretar la Constitución, para aplicar las leyes, han pagado un alto tributo al régimen al darle preeminencia a los intereses políticos en el momento de interpretar los ordenamientos constitucionales, bien sea para aplicarlos, para reformarlos o para desarrollarlos en la legalidad secundaria.⁵

Cuando se ha optado por la interpretación para aplicar o reformar la Constitución, se ha seguido el camino de la glosa o la paráfrasis de las normas con el propósito de adecuarlas a las exigencias del régimen y de sus componentes principales, en vez de interpretar los ordenamientos con rigor y apego al Estado de Derecho.

El análisis del inestable contexto político en el que discurrió la formulación de la Constitución en 1917, puede contribuir a explicar pero no justificar los problemas de técnica jurídica observables en las disposiciones constitucionales. El régimen de los caudillos y del PRI no titubeó en enmendarle la plana a los constituyentes cuantas veces fue necesario. La supremacía de la política, no la supremacía de la legalidad constitucional es el rasgo distintivo de la historia de la vigencia de la Constitución Política de México.

⁴ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1976, p.71

⁵ José Ramón Cossío, *Cambio social y cambio jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor - ITAM, 2001

Cuando los detentadores del poder advirtieron que la redacción de las normas daba lugar a interpretaciones a la medida de sus políticas y decisiones, las dejaron intocadas. Entre reformar e interpretar el sentido de las disposiciones constitucionales, se eligió el camino de las reformas. Éstas fueron posibles por el control hegemónico del Congreso, propiciado por: a) control de los procesos electorales y ejercicio restringido de las libertades individuales de asociación, expresión y voto; b) altas cotas históricas de legitimidad del régimen, por su origen y gestión eficaz, y c) la no reelección de los legisladores.

El manejo eficaz del trípode de factores aludido, convirtió la práctica de la reforma y la cancelación de frases y términos de las disposiciones constitucionales en el método más expedito para subordinar el orden constitucional al orden político. De esta manera, la interpretación fue una práctica marginal,⁶ reducida al campo académico y sin efectos relevantes en la toma de decisiones de los poderes del Estado.

Es paradójico que sean ahora los priístas, siempre prestos en el pasado a justificar las iniciativas Presidenciales de reforma constitucional, los principales opositores a los impulsos reformistas que han emergido a partir de su desplazamiento del poder. Se resisten a aceptar que han perdido una batalla colateral a la derrota electoral: la posesión de la franquicia constitucional como fuente ideológica y de legitimación de sus oscilantes políticas y comportamientos derivados de su relación simbiótica con el Presidente en turno durante siete décadas.

En condiciones democráticas, la actividad interpretativa hubiese sido la pauta esperable, especialmente si se tiene en cuenta además, que la Constitución estableció un procedimiento rígido de reforma. Son ya más de 500 reformas de distinto tipo y modalidad las que se han acumulado en el texto constitucional; ya no sería reconocido ni por los constituyentes que lo gestaron.

El procedimiento de reforma constitucional que establece una de modalidades de control parlamentario y que debió haberse utilizado con cierta prestancia, fue totalmente ineficaz durante la larga etapa de predominio hegemónico de la trama Presidente-PRI-corporaciones.

Este hecho permite llamar la atención acerca de la estrecha relación entre la existencia de un régimen democrático de mayorías temporales con la emergente eficacia de la Constitución, para regular las relaciones y el cumplimiento de las funciones de los poderes públicos, así

⁶ El tema de la interpretación constitucional no ha merecido en los últimos 25 años la atención necesaria en el campo académico mexicano. Pero una nueva cohorte de constitucionalistas ha empezado a saldar cuentas con el pasado y ha puesto en circulación nuevos y críticos estudios jurídico-políticos y constitucionales, como José Ramón Cossío y Jaime Cárdenas Gracia. En este impulso se inscribe el libro de Salvador O. Nava Gomar, *Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana.*

como para garantizar el ejercicio de los derechos individuales y libertades fundamentales.

El complejo e inveterado proceso de cambio de régimen tiene una vertiente legal, que podría denominarse “transición jurídica”.⁷ Los efectos de la transición política y de la transición jurídica se empiezan a observar en los centros de pensamiento más importantes del país, especialmente entre los investigadores de nuevo cuño.

Las mejores evidencias de tales influjos se encuentran en los enfoques eclécticos que se están utilizando para estudiar los temas fronterizos entre el derecho y la ciencia política. Sin renunciar al rigor del análisis jurídico, pero sin darle la espalda a las importantes aportaciones de la teoría y ciencia política contemporáneas, el debate acerca de nuestro diseño constitucional es ahora más fecundo.⁸

Uno de los campos más grises del análisis de los temas constitucionales e institucionales ha radicado en los estudios de las relaciones entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Legislativo.⁹

El análisis del Presidencialismo y de la institución Presidencial colonizó la producción bibliográfica en el campo del derecho, la sociología, la ciencia política y la historia política de los últimos 30 años. Este proceso fue incentivado por las necesidades del régimen político para explicar las claves de su persistencia autoritaria a partir de la legitimidad revolucionaria, alimentada en buena medida por la simulada lealtad constitucional de los poderes públicos federales y locales.

Esta simulación pervirtió las relaciones de control y cooperación entre los poderes, especialmente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Factores de índole política, entrecruzados con aspectos jurídicos, propiciaron el cumplimiento selectivo de las disposiciones constitucionales que podrían describirse como: un proceso dual de ejercicio excedido de las facultades del Presidente y un ejercicio inhibido de las facultades del Poder Legislativo.

Entre los aspectos jurídicos que concurrieron a estimular el despliegue de este proceso dual, se encuentran los siguientes:

- a) deficiente delimitación de funciones y redacción ambigua de los

⁷ Véase el desarrollo de este enfoque en Héctor Fix-Fierro y Sergio López-Ayllón, “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, en *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre de 2001, pp.347-393.

⁸ La producción intelectual más relevante en relación con los temas que exigen una perspectiva interdisciplinaria se registra en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en la Universidad Iberoamericana, en el ITAM y en el CIDE.

⁹ Alonso Lujambio, “Entre pasado y futuro: la ciencia política y el Poder Legislativo en México”, en la Revista *Estudios*, número 54, México, ITAM, otoño de 1998, pp. 21-40.

ordenamientos constitucionales,¹⁰

b) inadecuado desarrollo legal y reglamentario de la Constitución.

Relaciones de subordinación legitimadas por la Constitución

La persistencia autoritaria de un orden político exige relaciones de subordinación, no de cooperación; intercambios de incentivos, no relaciones que impliquen contrapeso. Subordinado el Poder Legislativo, principal intérprete de la Constitución, la creación de normas legales se volvió tributaria de las decisiones y alardes Presidenciales. En este punto, es posible reconocer una pauta continuada desde el porfiriato: el reconocimiento formal de la Constitución vigente como coartada para sesgar su aplicación.

La etapa de cumplimiento selectivo del ordenamiento constitucional, parece que ha concluido en coincidencia con el fin de la hegemonía del PRI y el despliegue Presidencial sin responsabilidades. La democratización y la alternancia en el Gobierno han abierto una inédita estructura de oportunidades para observar el cumplimiento de las normas constitucionales.

En el contexto actual en el que la Constitución tiende a dejar de ser un instrumento de la gobernabilidad autoritaria, es posible observar con mayor claridad los alcances y limitaciones del diseño institucional que subyace en la norma fundamental.

Las condiciones más significativas que hicieron tributaria a la Constitución del régimen político están desapareciendo y, como consecuencia de ello, el debate acerca de la reforma integral o la hechura de una nueva Constitución ha tomado un lugar preferente en la agenda de los actores políticos y sociales del país.

Reformas por aproximaciones sucesivas y no nueva Constitución ni reforma integral de un solo envión, por lo menos en el mediano plazo, es la estrategia que puede hacer viable el ajuste de las disposiciones constitucionales, para formular el diseño institucional que requiere la emergente democracia pluralista y representativa de México.

Las disposiciones jurídicas aún vigentes y los constreñimientos informales de la lucha política y electoral, incentivan la confrontación entre los poderes en detrimento de las relaciones de control, vigilancia y cooperación. Con estos condicionamientos, la viabilidad de un pacto entre las élites políticas para hacer una nueva Constitución es muy remota.

Las normas constitucionales empiezan a sobreponerse del abatimiento

¹⁰ Un ejemplo notable de uso impreciso de palabras y términos en la Constitución se refiere a la denominación del titular del Poder Ejecutivo Federal. En el artículo 80 se le denomina “Supremo Poder Ejecutivo” de la Unión”; en el artículo 81 se establece “Presidente”; en los artículos 72, inciso a y 68, se dice “ejecutivo”; en el artículo 72, inciso j, se refiere al “ejecutivo de la unión”; en el 115, fracción VII, “ejecutivo federal”, en el 73, fracción III, inciso 4 “ejecutivo de la federación”.

provocado por la mayor eficacia de las reglas no escritas, que prohijaron el proceso de articulación del orden político autoritario, ante el que sucumbió la constitucionalidad e institucionalidad del Estado.

En el tiempo del despliegue autoritario, se hablaba de pactos y compromisos informales para garantizar el funcionamiento del orden político. Frente a un horizonte de transición democrática, el pacto fundamental debería centrarse en el cumplimiento de las normas constitucionales a partir de un riguroso ejercicio de interpretación y recuperación del sentido original de sus disposiciones, sin cancelar la posibilidad de una serie de reformas y desarrollo legal y reglamentario por aproximaciones sucesivas en campos no previstos ni desarrollados por los constituyentes.

Diseño constitucional e institucional limitado

El cambio político ha provocado la exhibición de las limitaciones del diseño constitucional para albergar las nuevas condiciones de la política y las relaciones inéditas entre los poderes públicos y los actores sociales y ciudadanos; especialmente, en relación con las disposiciones que no fueron alteradas por el reformismo compulsivo de los caudillos y de los priístas.

La norma superior, como continente de las reglas básicas para organizar los poderes públicos,¹¹ delimitar sus funciones y reconocer los derechos fundamentales, ha estado históricamente en el centro de las disputas políticas; disputas acentuadas en la fase de incertidumbre gubernativa que se ha abierto con el ascenso de un Presidente que gobierna sin el apoyo del partido que formalizó su candidatura y sin la existencia y apoyo de una nueva coalición gobernante.

Uno de los capítulos normativos que mejor expresa los problemas del diseño institucional de los constituyentes de 1917, en el que se reproduce sin matices el modelo presidencial norteamericano, es el que tiene que ver con la naturaleza y funciones del Poder Ejecutivo, por una parte y, por la otra, por la falta de ejercicio de las facultades del Poder Legislativo en materia de control y vigilancia del Poder Ejecutivo.

Además de las modalidades de control entre poderes que establece la Constitución, es importante considerar la variable democrática y la emergencia del federalismo legislativo en su vertiente delimitadora y controladora de los excesos u omisiones de los poderes públicos, tanto en el plano horizontal como vertical.

A este conjunto de mecanismos y procedimientos de orden legal y

¹¹ “La Constitución regula la estructura total del Estado, racionaliza la estructura del poder e instituye la distribución de funciones estatales”, en Herman Heller, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1980.

político, es preciso añadir el principio de que las funciones de control tienen mayor probabilidad de ejercerse cuando las funciones del órgano controlado están mejor definidas y desarrolladas en las leyes.

Un aspecto básico de este proceso dual tiene que ver con la definición de la naturaleza jurídica e institucional del Poder Ejecutivo Federal y las instituciones que lo encarnan y representan. En el artículo 80 se establece que: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. Esta disposición establece el carácter unipersonal del Poder Ejecutivo Federal y la cobertura constitucional del Presidencialismo autoritario. Esto significa que los secretarios de despacho no son el Poder Ejecutivo, sino que son secretarios del Presidente, y puede removerlos en cualquier momento sin intervención de ningún otro poder, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción II del artículo 89 constitucional.

Es evidente la falta de precisión y congruencia de la normativa constitucional aludida, que no establece ninguna responsabilidad del Presidente en relación con el nombramiento de sus principales empleados; especialmente, si se considera el precepto anterior en relación con lo dispuesto por el artículo 93 constitucional, que impone la obligación de los secretarios de despacho de dar cuenta al Congreso de la situación que guardan sus respectivos despachos.

El diseño del Poder Ejecutivo se queda a medio camino entre el esquema Presidencial que concentra las funciones ejecutivas en una persona, y el modelo parlamentario que dispone de la existencia de un Gobierno que funciona como Gabinete y que está obligado a dar cuenta de sus actos al Parlamento. Digo que se queda a medio camino, porque los constituyentes establecieron la institución del Consejo de Ministros en la formulación original del artículo 29, pero no la desarrollaron ni se volvieron a referir a ella en ningún otro artículo.

Las razones que se esgrimieron para cancelar la figura del Consejo de Ministros son realmente injustificables. En 1981, cuando se mutiló el artículo 29, se dijo entonces que, dado que la forma de Gobierno no era parlamentaria, no se justificaba la referencia a una institución de ese tipo. Se optó por la reforma mutiladora y no por la razonable interpretación que le hubiese correspondido al legislador, si el Presidente hubiese tenido la voluntad de desarrollar legalmente tal órgano. Este tipo de reformas elude la interpretación y simplemente cancela una disposición original sin esgrimir argumentos plausibles. El poder constituido cancela arbitrariamente una previsión del poder constituyente.

El ejercicio de la actividad interpretativa hubiese concluido que se trataba de un ordenamiento deliberado y racionalmente incorporado al texto constitucional, para regularse en el futuro como pieza indispensable del edificio estatal en construcción.

En los hechos, el Presidencialismo mexicano ha prohiado la existencia del “Gabinete” sin que exista ninguna disposición constitucional que reconozca y establezca funciones a un órgano de ese tipo. Las reuniones de los secretarios con el Presidente no son en estricto apego a la Constitución y a la Ley Orgánica de la Administración Federal, reuniones de Gabinete, sino reuniones ampliadas para darle instrucciones a los servidores públicos que trabajan como secretarios de despacho.

Sin fundamento constitucional ni desarrollo legal, la existencia del Gabinete y sus acuerdos pueden ser cuestionados en su validez jurídica, que se ha apoyado en la interpretación laxa de las atribuciones Presidenciales. En realidad, se trata de un coro íntimo para arropar instrucciones Presidenciales.

Cualquier decisión tomada en las reuniones de un cuerpo sin fundamento legal, ya sea en su versión eufemística de “Gabinete legal” o “Gabinete ampliado”, pueden ser impugnables. Lo cierto es que este ámbito de acción del Poder Ejecutivo cae perfectamente en el campo de las inmunidades del poder,¹² que han escapado a las regulaciones del orden jurídico.

El modelo unipersonal de ejercicio de la función ejecutiva se implantó con notable acierto en Estados Unidos, pero la diferencia con los diseños institucionales realizados por los imitadores latinoamericanos, entre ellos México, radica en que en Estados Unidos la relación de control y cooperación entre los poderes públicos es un hecho históricamente verificable, donde la Suprema Corte de Justicia ejerce eficazmente funciones de equilibrio entre los poderes federales y locales, cuando surgen tensiones por la aplicación del principio de la separación de poderes o de los principios del federalismo. Es noticia histórica que el sistema político norteamericano tiene, desde su fundación, la impronta de la eficacia de las reglas democráticas y del Estado de Derecho.

Ambos factores han ejercido un poderoso influjo para incentivar el equilibrio y las relaciones de control y cooperación entre poderes, si se concede que la democracia y el federalismo están protagonizadas por una oligarquía radicada en solo dos partidos. No obstante ello, el ordenamiento constitucional tiene fuerza para que las relaciones entre poderes se tornen realmente en relaciones de control y cooperación y, en caso de ser necesario, se sancione a los detentadores de poder cuando excedan las disposiciones constitucionales.

¹² Véase a García de Enterría, Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Madrid, Editorial Civitas, 1989.

En México, las cosas han sido y son distintas. Después del fracaso del modelo semiparlamentario que impuso la Constitución de 1857 en un contexto de un Presidencialismo ejercido como poder que dispone de facultades extraordinarias, sin tenerlas, los constituyentes de 1917 apostaron por un diseño laxo de la institución Presidencial, que ciertamente facilitó la conformación de una Presidencia fuerte, capaz de bajar del caballo a la Revolución, unificar las fuerzas centrífugas del caudillismo y atenuar el pretorianismo de la Revolución.¹³

Tales objetivos se alcanzaron en un plazo de casi 30 años después de iniciada la vigencia de la Constitución, pero a costa de inhibir la expresión digna de los otros dos poderes de la Federación.

La aplicación e interpretación de la Constitución bajo un régimen Presidencialista sin acotamientos, son distintas de las que se expresan en un entorno de ejercicio Presidencial con mayoría frágil e inestable, como ocurre actualmente.

Ejecutivo despótico y Gabinete ilegal

Por otra parte, la falta de referencias precisas para distinguir al Presidente respecto del Gobierno y al Gobierno en relación con el Gabinete, ha incentivado la informalidad, la falta de continuidad y una fuerte discrecionalidad en el ejercicio del poder presidencial y, de manera especial, en el acatamiento y desarrollo de sus órdenes y acuerdos.

La costumbre que alimenta los lugares comunes ha propiciado el uso indiferenciado de las categorías de Gobierno y Gabinete como instituciones que funcionan sin tener un adecuado asidero y desarrollo constitucional y legal para existir orgánicamente.

Podría argumentarse que el Gobierno es homologable con la administración pública central. Pero la figura del Gabinete simplemente no existe por ningún lado en la Constitución. La responsabilidad de los secretarios de despacho y de los funcionarios que intervienen en los procesos de toma de decisiones aledaños a las órdenes presidenciales, simplemente no tiene justificación legal.

No se trata aquí del ejercicio de la facultad reglamentaria o del procedimiento para refrendar la promulgación de las leyes aprobadas por el Congreso, como lo que establece el artículo 92 constitucional, sino de la falta de sustento constitucional de los procesos de deliberación y toma de decisiones prohijados por las reuniones de Gabinete o de comisiones de Gabinete. Ni la Constitución ni la Ley Orgánica de la Administración Pública

¹³ Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 1997

Federal dicen nada acerca de la existencia de una institución denominada “Gabinete”, ni mucho menos acerca de sus funciones.

El ejercicio del poder unipersonal reconocido por la Constitución tiende al despotismo, porque no existe un procedimiento legal que obligue al Presidente y a sus secretarios a tomar decisiones o refrendar decisiones tomadas por el Presidente o por una instancia colegiada como sería el Gabinete.

El diseño institucional en este punto no ha contribuido a darle organicidad a las funciones del Presidente ni a sus relaciones jerárquicas y unilaterales con los secretarios de despacho.

Lo paradójico es que la referencia constitucional establecida desde 1917 en el artículo 29 ha desaparecido. La institución del Consejo de Ministros inscrita por los constituyentes, era la referencia precisa y de obligado desarrollo en la ley orgánica, que le hubiese dado el sustento necesario a la figura del Gabinete, que sólo existe en el voluntarismo Presidencial y en las notas periodísticas que dan cuenta con ese nombre de las reuniones que el Presidente tiene con los secretarios de despacho para darles instrucciones.

Es un tópico la afirmación de que el Gabinete o Consejo de Ministros con su respectivo Jefe de Gabinete, son instituciones propias de los regímenes parlamentarios. El Presidencialismo democrático ha adoptado instituciones de ese tipo para darle organicidad a la Presidencia. En la medida que la Constitución rediseñe la institución Presidencial y establezca de manera clara las funciones de los órganos y funcionarios que despachan los asuntos del Gobierno, en esa misma medida el ejercicio de las atribuciones en materia de control por parte del Poder Legislativo se harán más efectivas.

La indefinición jurídica del Gabinete, de la oficina de la Presidencia e incluso de la esposa del Presidente, así como de las relaciones del Presidente con el Poder Legislativo, incentiva la discrecionalidad y dificulta el control parlamentario. Para ejercerse el control del poder es necesario que concurra la voluntad de los legisladores y la definición precisa de las atribuciones del órgano y de las autoridades susceptibles de ser controladas. En este caso, se trataría del control sobre el ejercicio de las funciones establecidas en la Constitución y en las leyes.

Cuando las funciones no están determinadas en ningún ordenamiento legal y su práctica discurre de manera discrecional, aunque no necesariamente ilegal, el Congreso no está en condiciones de ejercer con eficacia sus facultades de control, no obstante que así lo determine la voluntad y el consenso de los legisladores;¹⁴ a no ser que los cálculos políticos del legislador lo empujen a iniciar un proceso de control

¹⁴ De acuerdo con Morris Ogul: “la pregunta principal sobre la supervisión legislativa de la burocracia no es lo que el Congreso puede hacer sino lo que los congresistas, individual o colectivamente quieren hacer...” en “Congressional oversight: Structures and Incentives” en C.Dodd Lawrence, *Congress Reconsidered*, 2 ed, Washington, Congressional Quarterly Inc, 1981, p.330

que se dirima en la esfera pública, pero que no tendría efectos legales.

Es un imperativo reformar la Constitución para introducir un adecuado diseño institucional que formalice la existencia y funciones de las oficinas y órganos del entorno Presidencial. Una reforma de este tipo debería encontrar una respuesta positiva de los legisladores, porque al mismo tiempo que esclarecería uno de los temas menos atendidos por el reformismo del régimen, permitiría un ejercicio de las funciones ejecutivas, centrada más en la institucionalidad y eficacia del Gabinete y menos en la persona del Presidente.

Una reforma institucional con tales características otorgaría al Poder Legislativo Federal los instrumentos jurídicos adecuados para ejercer sus funciones de control, más allá de las funciones que actualmente tiene el Órgano Superior de Fiscalización, cuyas facultades están dispuestas en su ley orgánica, pero que no desarrollan facultades precisas en materia de control parlamentario en el campo de la gestión y ejercicio de funciones ejecutivas.

Bajo una nueva normatividad constitucional y un adecuado desarrollo legal, las relaciones entre los poderes contarían con constreñimientos jurídicos más precisos y eficaces para incentivar las relaciones de control, vigilancia y cooperación. En paralelo y para evitar que la nueva legalidad constitucional en materia de atribuciones del Poder Ejecutivo sirviese para arropar el surgimiento de un neopresidencialismo autoritario, es necesario restablecer en la Constitución el principio de la reelección inmediata de los legisladores.¹⁵ Sólo el poder puede controlar al poder.¹⁶

¹⁵ Coincido con Luis Carlos Ugalde cuando afirma que: “La imposibilidad de reelegirse ha reducido el sentido de responsabilidad política de los diputados mexicanos para con sus votantes, porque aquellos no tienen que responder ante éstos para avanzar en sus carreras políticas”. Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Miguel Ángel Porrúa, México, 2000. p. 17

¹⁶ Montesquieu “ El abuso del poder sólo se ve impedido si por la disposición de las cosas, el poder detiene al poder”. Montesquieu, *El espíritu de las leyes*. México, Editorial Porrúa, 1987, p.103