

ESTUDIOS

SERIE

33

NÚMERO

JURÍDICOS

# Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México

FERNANDO SERRANO MIGALLÓN



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

SERIE

ESTUDIOS

33

JURÍDICOS

NÚMERO

# Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México

FERNANDO SERRANO MIGALLÓN



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
México 2006

# COLECCIÓN LECTURAS JURÍDICAS

Serie Estudios Jurídicos  
Número 33

Primera edición: 2006  
© D.R. Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F.

FACULTAD DE DERECHO

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio,  
sin autorización escrita de su legítimo titular de derechos.

ISBN (Serie Estudios Jurídicos): 970-32-0140-7  
ISBN (núm. 33): 970-32-4130-1

Impreso y hecho en México

# Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México

FERNANDO SERRANO MIGALLÓN

## Introducción

Una vez terminado el periodo armado de la Revolución Mexicana, la sociedad y la política en este país emprendieron un proceso de estabilización y crecimiento que se extendió durante más de setenta años. Diversas circunstancias incidieron para que, a lo largo de los años, el presidente de la República ocupara espacios de poder cada vez más grandes y efectivos. Relacionado con esta concentración de poder, las diversas fuerzas públicas, los poderes y las agrupaciones de base y de Estado, coincidieron en afianzar el poder presidencial en torno al cual orbitaban. Todo esto incluyó la formación de facultades que si bien no se encontraban en la Constitución, eran respaldadas o avaladas por todos los actores políticos y ejercidas por el titular del Ejecutivo, al grado de que existía una idea generalizada y compartida tanto del derecho del Ejecutivo para ejercerlas, como del deber de respeto que los actores políticos debían a dichas atribuciones; en resumen, el sentimiento generalizado de legitimidad de las mismas. Esto es, se formó un grupo de facultades metaconstitucionales con efectividad real.

Sin embargo, al comenzar el proceso de alternancia en el poder en las elecciones legislativas de 1997 y principalmente en las federales de julio de 2000, las facultades metaconstitucionales entraron en un proceso de revisión cuando no en una aniquilación automática. Años de prácticas políticas, antiguos equilibrios de poderes y un lenguaje político hondamente arraigado, han implicado desajustes en el sistema político y generado propuestas que no parecen haber concretado

del todo. Resulta interesante conocer el proceso derogatorio de las facultades metaconstitucionales, las prácticas e instituciones que las sustituyeron y los vacíos en ejercicio del poder en aquellos extremos en donde no se han establecido nuevas instituciones.

Este trabajo expone en los siguientes apartados la gestación, el desarrollo y el decaimiento —hasta su casi extinción— de las facultades metaconstitucionales características del presidencialismo mexicano. Se destaca no obstante que, dada la naturaleza política y cultural de tales atribuciones, la ausencia de una regulación completa del régimen de partidos políticos en México y la dispersión del poder producto del desmembramiento del antiguo régimen; existe la posibilidad de que los vacíos dejados por las facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo, sean ocupados nuevamente por prácticas metajurídicas de corte autoritario. De esta forma, algunas de las facultades metaconstitucionales del presidente que generalmente se consideran extintas pueden reactivar nuevamente su vigencia, si bien no con las mismas características que en el pasado, sí con cierta efectividad principalmente al interior de la vida partidista. Ello podría reeditar ciertas prácticas autoritarias del viejo presidencialismo y retrasar o detener el joven proceso de transición democrática que vive la sociedad mexicana. La solución está en alcanzar niveles razonables de gobernabilidad democrática, a partir no de la imposición, sino de la negociación política en un gobierno dividido, donde el presidente sea más un factor de equilibrio que de control.

## **La formación de las facultades metaconstitucionales del Ejecutivo Federal en México**

### *Aspectos históricos*

El desarrollo de las facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México está ligado al devenir histórico de esta nación desde su nacimiento hasta la vida independiente. A lo largo de su historia y con escasas excepciones, México ha tenido un sistema de gobierno presidencial. Tanto la Constitución de 1824, como después —aunque con ciertos rasgos parlamentarios— la de 1857 y su reforma de 1874, establecieron un sistema presidencial que se consolidó en la Constitución

de 1917 y que se ha mantenido hasta nuestros días, con escasas pero significativas reformas, como la de 1928, que amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años, la de 1933, que prohibió expresamente y de manera absoluta la reelección presidencial, o bien la de 1951 que permitió al Congreso delegar en el Ejecutivo ciertas atribuciones legislativas en materia económica y de comercio exterior.

A la par de esa historia constitucional, la Presidencia de la República acumuló un arsenal de facultades que no estando explícitas en el texto constitucional, por décadas formaron parte del contexto cultural y político de nuestro país. Entre estas atribuciones, denominadas por la doctrina como “facultades metaconstitucionales”,<sup>1</sup> destacan aquellas que otorgaban de facto al presidente de la República la jefatura principal del partido en el gobierno (el PNR-PRM-PRI); la atribución para designar a su sucesor en la presidencia; las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los Estados; y el control político de los poderes públicos, a través, principalmente, de la “aprobación” de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal. Tales facultades metaconstitucionales le permitieron al presidente en turno controlar no sólo al gobierno y a la administración pública, sino también a los poderes legislativo y judicial y a los gobiernos estatales.<sup>2</sup>

El control del presidente de la República sobre los otros poderes federales y sobre los gobiernos locales (que no dudaron en reproducir este modelo autoritario en su ámbito) modificó en los hechos el sistema presidencial previsto en la Constitución y degeneró en un modelo de presidencialismo autoritario de tal envergadura que no dudaron en llamar “dictadura perfecta” o “presidencia imperial”. La clave para entender la gestación y la evolución de las facultades metaconstitucionales está en comprender la dinámica que el sistema político mexicano mantuvo por más de siete décadas.

Al término de la Revolución Mexicana de 1910 la sociedad estaba sumida en un proceso de confusión y ruptura institucional. El vacío de poder y la crisis institucional dieron lugar a varios años de

---

<sup>1</sup> Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 18 ed., Siglo XXI, México, 2004.

<sup>2</sup> Cfr. Weldon, Jeffrey, “The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico” en Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997, pp. 225-258.

enfrentamientos entre caudillos que se resolvieron la mayoría de las veces por la vía de la lucha armada o el asesinato. A la caída del régimen porfirista el poder quedó fragmentado entre distintos actores políticos. Diferentes caciques y caudillos regionales, múltiples partidos políticos, organizaciones obreras y campesinas, y diversas facciones revolucionarias buscaban su posicionamiento político.<sup>3</sup>

En esas circunstancias, el movimiento constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza buscó y consiguió concentrar nuevamente el poder en la institución presidencial. La creencia en la necesidad de una presidencia fuerte fue impulsada por autores como Emilio Rabasa, quien en su libro *La Constitución y la dictadura* publicado en 1912 sostuvo que la presidencia casi dictatorial del presidente Juárez y posteriormente la dictadura del general Porfirio Díaz respondieron principalmente a la falta de un diseño constitucional adecuado, pues la Constitución de 1857 otorgaba facultades excesivas al Poder Legislativo, el cual había mostrado una “tendencia agresiva e invasora” contra el Ejecutivo, por lo que éste “previendo la amenaza” absorbió al Poder Legislativo creando la dictadura.

En consecuencia, los constitucionalistas del 1917 buscaron crear una institución presidencial fuerte, para que estando en posibilidades de gobernar libremente no se interpusieran los intereses contrarios del Congreso y en consecuencia no se volviera a recurrir a la dictadura ni a la perpetuidad en la silla presidencial. En palabras de Rabasa:

Si la dictadura fue necesaria en la historia, en lo porvenir no será sino un peligro; si fue inevitable para sostener el gobierno, que no puede vivir con la organización constitucional, es urgente despojarla de sus fueros de necesidad, poniendo a la Constitución en condiciones de garantizar la estabilidad de un gobierno útil, activo y fuerte, dentro de un círculo amplio, pero infranqueable.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Cfr. Crespo, José Antonio, “Del absolutismo presidencial al presidencialismo débil”, en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez (coords.) *Globalización, poderes y seguridad nacional. El Estado mexicano: herencias y cambios*, México, CIESAS-Miguel Ángel Porrúa, 2005, pp. 147 y ss.

<sup>4</sup> Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, 9ª ed., Porrúa, 2002, p. 114.

Por lo tanto la Constitución de 1917 consagró el sistema presidencial que hasta el momento y con pocas pero significativas modificaciones rige en la actualidad. Sin embargo, el diseño constitucional no impidió nuevamente la concentración excesiva del poder en la figura del presidente de la República, fundamentalmente a partir de la acumulación de las denominadas facultades metaconstitucionales.

El proceso de concentración de tales facultades, que tuvo su primer impulso con la instauración del régimen presidencial, se gestó en los años siguientes a la adopción del texto constitucional, principalmente con la conformación, en 1929, del Partido Nacional Revolucionario (PNR, 1929-38)<sup>5</sup> y con la definición del modelo de sucesión presidencial conocido con el desafortunado pero revelador término del “dedazo” o con la figura del “tapado” en referencia al candidato presidencial seleccionado por el propio presidente para sustituirlo en el mando.

De esta forma, el régimen autoritario mexicano se construyó sobre dos pilares: la hegemonía de un solo partido político y la concentración del poder en la Presidencia de la República, incluyendo el liderazgo del presidente en el partido oficial.<sup>6</sup> Así, durante décadas el PRI monopolizó el acceso a los cargos de elección y a los puestos administrativos tanto en el Gobierno Federal, como en los Estados y en los municipios. El Ejecutivo Federal, por su parte, como líder *de facto* del partido hegemónico, tenía el control de los órganos constitucionales y el diseño de las políticas públicas.<sup>7</sup> Si bien la Constitución de 1917 estableció un régimen democrático y un sistema político con clara división de poderes, en la práctica todo el sistema respondía a la voluntad del presidente en turno.

### *Equilibrios políticos*

Como consecuencia del ejercicio de las facultades metaconstitucionales características del presidencialismo, por muchos años no existió

---

<sup>5</sup> Posteriormente, Partido de la Revolución Mexicana (PRM 1938-46), y finalmente, Partido Revolucionario Institucional (PRI).

<sup>6</sup> Cfr. Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio*, México, Joaquín Mortiz, 1972.

<sup>7</sup> Nacif, Benito, “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo”, *Política y gobierno*, vol. xi, núm. 1, 1 semestre de 2004, p. 9.



en México un Poder Legislativo independiente y el Poder Judicial se encontraba subordinado en los hechos a la voluntad del Poder Ejecutivo.<sup>8</sup>

El equilibrio político no dependía del sistema de pesos y contrapesos que establece la Constitución y que caracteriza el modelo de sistema de división de poderes republicano, sino de aspectos políticos y culturales. El presidencialismo mexicano promovió y cultivó un modelo autoritario de sociedad. La cultura del autoritarismo paternalista en donde el presidente todo podía, todo sabía y, principalmente, todo imponía, fue por décadas el rasgo característico del Sistema Político Mexicano. El “estilo personal de gobernar” fue el factor decisivo al momento de establecer los equilibrios políticos necesarios para llevar a cabo un cambio legislativo o el diseño de determinadas políticas públicas.<sup>9</sup> Ejemplos claros del control presidencial y del sello personal de cada sexenio fueron —independientemente de su pertinencia y eficacia— la expropiación de la industria petrolera de 1938 por el presidente Cárdenas; la nacionalización bancaria de 1982 por el presidente López Portillo o el viraje neoliberal comenzado por el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y culminado por el presidente Carlos Salinas (1988-1994).

En consecuencia, los equilibrios políticos dependían de la voluntad presidencial y no del contrapeso o control de los otros poderes constituidos. La falta de transparencia en la organización y calificación de las elecciones contribuyó al mantenimiento de las facultades metaconstitucionales. La organización de las elecciones estaba prácticamente controlada por el presidente a través del Secretario de Gobernación, quien presidió, primero la antigua Comisión Federal Electoral, creada originalmente en 1946, y posteriormente el Consejo General del Instituto Federal Electoral creado en 1990, hasta 1996, fecha de su completa “ciudadanización”. De la misma forma, la calificación de los resultados electorales estaba en manos del partido oficial, pues controlaba con su mayoría los colegios electorales integrados por las mismas autoridades electas, los cuales también calificaban en última instancia la elección

---

<sup>8</sup> Cfr. González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, México, Era, 1967 y Cossío, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2001.

<sup>9</sup> Cossío Villegas, Daniel, *El estilo personal de gobernar*, México, Joaquín Mortiz, 1974.

presidencial. Tal sistema de autocalificación legislativa dejaba intactas las facultades metaconstitucionales del presidente e intocables los resultados electorales. Tanto la desaparición de los Colegios Electorales de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión en 1993, como la creación, primero del Tribunal de lo Contencioso Electoral en 1986, y después del Tribunal Federal Electoral en 1990, no serían sino los antecedentes de la instauración de un modelo de heterocalificación electoral pleno previsto en la reforma de 1996.<sup>10</sup>

Asimismo, la ausencia de un régimen claro de partidos políticos y la inexistencia de procedimientos democráticos, para la selección de sus candidatos otorgaba el control de la vida interna de los partidos a los actores políticos y, en el partido oficial, en última instancia a la voluntad presidencial.

### *Una sociedad en transformación*

No obstante el carácter autoritario del presidencialismo mexicano, en las últimas décadas se han conseguido avances democráticos innegables y cambios jurídicos motivados por presiones políticas y tendencias sociales orientadas a la democratización del país y de sus instituciones. Los cambios normativos si bien fueron diseñados y adoptados con la voluntad presidencial en turno, la mayoría de ellos respondió a fuertes presiones internacionales y nacionales que evidenciaban la necesidad de un cambio en el sistema político. Como bien apunta José Woldenberg, la transición a la democracia en México es un proceso histórico en el cual concurren múltiples factores y voluntades.<sup>11</sup>

El modelo de presidencialismo seguido por décadas empezó a mostrar signos de debilidad evidente y las reformas legales se hicieron cada vez más necesarias. En definitiva, la realidad política y el contexto cultural empezaron a ejercer presión sobre el sistema presidencialista que también dejaba de ser funcional a los intereses económicos y políticos transnacionales.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Cfr. Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, 8ª ed., México, UNAM-IJ, 2006.

<sup>11</sup> Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés, 2002, p. 21.

<sup>12</sup> Cfr. Tulchin, Joseph y Selee, Andrew (eds.), *Mexico's Politics and Society in Transition*, Lynne Rienner Publishers, 2003.

En el ámbito normativo fue la reforma electoral de 1977, dentro de la denominada “Reforma Política” (consecuencia de las movilizaciones sociales y las tensiones políticas acumuladas en las décadas anteriores), la que trajo, entre otros aspectos, la “constitucionalización” de los partidos políticos, el reconocimiento de la oposición política, fundamentalmente de los grupos de izquierda, mediante la figura del “registro condicionado” y principalmente, la apertura a una mayor participación parlamentaria a partir de la adopción de la figura de la representación proporcional en la Cámara de Diputados. Otras reformas legales vendrían durante los años siguientes en materia electoral, principalmente en 1986, 1989-1990, 1993, 1994 y 1996.

En otros ámbitos de la regulación jurídica, la década de los noventa traería reformas importantes que si bien, en ese momento, no sirvieron (ni se propusieron) para limitar las facultades metaconstitucionales de la presidencia, al paso de los años contribuirían a definir un nuevo diseño en la ingeniería constitucional de nuestro país que ha tenido consecuencias innegables en el cambio de la cultura política. La creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por el presidente Carlos Salinas, que adquirió rango constitucional en 1992, incorporó a la narrativa constitucional y al discurso político un tema central que había estado presente en la retórica gubernamental en el ámbito de las relaciones exteriores pero marcadamente ausente en el ámbito de la política interna. Posteriormente, la reforma de 1994 del entonces presidente Ernesto Zedillo al Poder Judicial constituyó un viraje importante en la construcción de una judicatura independiente; asimismo, la reforma electoral de 1996 trajo consigo la completa ciudadanización del Instituto Federal Electoral (como organismo autónomo encargado de organizar las elecciones), incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación y creó diferentes mecanismos de control de la legalidad y la constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales. Todo ello contribuyó significativamente al avance en la construcción de un diseño institucional garante de la transparencia, la legalidad y la constitucionalidad de las elecciones federales, locales y municipales.

El proceso de democratización del país y la conformación de un verdadero sistema de partidos más competitivo empieza a gestarse en el proceso electoral de 1988. La conformación de la denominada

“Corriente Democrática” al interior del partido oficial, opuesta al mecanismo de selección del candidato presidencial, fue el primer cuestionamiento efectivo de las facultades metaconstitucionales del presidente. Tal afrenta se castigó con la expulsión de los miembros de la corriente de las filas del PRI y motivó la conformación del Frente Democrático Nacional, a través de alianza con diferentes partidos de izquierda, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas como candidato a la Presidencia de la República por el PARM. Las elecciones de 1988 fueron seriamente cuestionadas y si bien no alteraron el sistema presidencialista, si marcaron el inicio de un debilitamiento de las facultades metaconstitucionales del presidente.

Con la conformación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), el sistema de partidos en México se hizo más competitivo y junto con el PAN se empezó a modificar la geografía electoral en todo el país; dominando estos tres partidos, PRI, PAN y PRD, el escenario electoral hasta el momento; pese al intento de diferentes agrupaciones políticas y al incremento en el número de partidos políticos con registro, el tripartidismo es el dato característico del actual sistema de partidos en México.

En las elecciones de 1988, el avance de la oposición en cargos de elección popular siguió siendo limitado y junto con pocas gubernaturas estatales, sólo alcanzó un número reducido de curules sin poder desplazar la abrumadora mayoría parlamentaria del PRI.<sup>13</sup> Como recuerda José Antonio Crespo, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), el Ejecutivo logró manipular según sus intereses a los

---

<sup>13</sup> En la elección de 1989 el PRI mantuvo todas las gubernaturas con excepción de Baja California que ganó el PAN. En 1991, después de las llamadas “concertaciones” el PRI cedió la gubernatura de Guanajuato a Acción Nacional. En 1992, el PAN ganó la elección en Chihuahua y en 1995, mantiene Baja California y gana Jalisco y Guanajuato. En 1996 Acción Nacional ya controlaba cuatro Estados y en 1997 gana Nuevo León y Querétaro. Ese mismo año el PRD gana la primera elección en el Distrito Federal, y en 1998 el PRD gana Zacatecas y Tlaxcala, en coalición con el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), respectivamente. En 1999 el PRD triunfa en Baja California Sur, en coalición con el PT. En ese mismo año una coalición entre el PAN y el PRD, junto con otros partidos gana Nayarit y suman once las entidades federativas gobernadas por gobiernos de oposición. Las elecciones posteriores sumarían más triunfos y cambiarían aún más la geografía electoral. *Cfr.* Espinoza Valle, Víctor Alejandro (coord.), *Alternancia y transición política ¿cómo gobierna la oposición en México?*, México, El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés, 2000.

gobernadores electos bajo las siglas del PRI, removiendo a más de la mitad de ellos, muchas veces para colmar la protesta de la oposición panista o perredista que incrementaba en intensidad. Sin embargo, las elecciones de 1988 aceleraron el desmantelamiento del partido hegemónico, uno de los pilares del sistema político mexicano hasta ese momento, y modificaron el equilibrio de las fuerzas políticas en el Congreso de la Unión, limitando el poder presidencial en el proceso legislativo y en el diseño de ciertas políticas públicas.<sup>14</sup>

En la elección de 1988 el PRI mantuvo la Presidencia y la mayoría en la Cámara de Senadores pero perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados, y con ello se inició un proceso de pérdida de control del proceso legislativo y del mecanismo de reforma constitucional. No fue sino hasta la elección intermedia de 1997, posterior a la reforma electoral de 1996, cuando el PRI perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la calificada en el Senado; así como la primera elección del jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En este sentido, las elecciones federales de 1997, fueron un claro avance hacia la conformación de un sistema de partidos más competitivo, cuyos antecedentes legislativos los encontramos ya en 1963 con los “Diputados de Partido” y posteriormente, con la importante reforma política de 1977 que incorporó la representación proporcional, pero cuyos resultados en la práctica no se manifestaron de forma efectiva sino sólo a raíz de la elección de 1988 y los comicios posteriores.

La elección federal de 1997 puso fin al “gobierno unificado” e inauguró la era del sistema presidencial con “gobierno dividido”. Por primera vez en la historia de México, el Congreso de la Unión funcionó sin el control absoluto del partido oficial. En consecuencia, como señala Crespo, “la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo cambió significativamente; la oposición, en bloque, cobró mayor fuerza que nunca y logró, entre otras cosas, controlar la mesa directiva así como la mayoría de las comisiones parlamentarias” y por primera vez en décadas se rechazaron iniciativas enviadas por el poder ejecutivo al Congreso.<sup>15</sup> La desaparición de la hegemonía del PRI y del

---

<sup>14</sup> Crespo, José Antonio, “Del absolutismo presidencial al presidencialismo débil”, *op. cit.*

<sup>15</sup> Crespo, J., *Ibid.* p. 157.

gobierno unificado fueron el inicio del debilitamiento del sistema de presidencialismo autoritario en México.

## **Anatomía y fisiología de las facultades metaconstitucionales**

### *Estructuras de las facultades metaconstitucionales*

Como se ha señalado, por décadas el sistema político mexicano de corte autoritario se basó en dos pilares: el presidencialismo y la hegemonía política del PRI. Para que la interacción conjunta de estos dos elementos fuera posible, fue necesaria la presencia simultánea de factores constitucionales y metaconstitucionales. Por una parte, el diseño constitucional de un sistema presidencial fuerte; por la otra, la existencia de un partido oficial, sino único, sí hegemónico. Ambos factores se vieron beneficiados por la producción de un discurso autoritario y populista, que estimuló la conformación de una cultura política propicia al presidencialismo basada y promovida a partir del desarrollo de una narrativa política construida y orientada por los ideólogos del partido oficial.

Como se indicó en el apartado anterior, entre las facultades metaconstitucionales características del presidencialismo mexicano, están aquellas que otorgaban *de facto* al presidente de la República la jefatura principal del partido en el gobierno (el PNR-PRM-PRI); la atribución para designar a su sucesor en la presidencia; las facultades de designación y remoción de los gobernadores de los estados, y el control político de los poderes públicos, a través, principalmente, de la “aprobación” de las personas que integraban las legislaturas y la judicatura federal.

El control de los otros poderes públicos no hubiera sido posible sin el control de la jefatura del partido, desde donde se manejaban con mayor facilidad los hilos de una política que formalmente, esto es, constitucionalmente, debiera ser democrática y razonablemente transparente. En consecuencia la estructura de las facultades metaconstitucionales se diseñó y construyó a partir del doble papel del presidente como jefe del Ejecutivo y como jefe del partido oficial. A partir de este doble rostro, como el de Jano, es que los presidentes pudieron controlar por siete décadas los destinos de todos los mexicanos.

## *Funcionamiento de las facultades metaconstitucionales*

La creación del PNR, en 1929, como partido oficial fue consecuencia y condición para la evolución del presidencialismo mexicano a raíz de la necesidad de un mecanismo adecuado de control y reparto del poder. La conformación del PNR no buscaba establecer un sistema de partidos políticos que compitieran libremente en las elecciones, sino todo lo contrario, concentrar las diferentes facciones postrevolucionarias y cohesionarlas pacíficamente para el reparto del poder.<sup>16</sup> Este diseño del sistema de partido hegemónico se benefició por diferentes factores: el liderazgo del presidente, el consenso de los actores políticos, la ausencia de instituciones electorales que garantizaran la transparencia en los procedimientos electorales y la ausencia de un régimen claro y completo de los partidos políticos.

Como jefe “nato” del partido en el poder, el presidente en turno no sólo controlaba la selección de los candidatos a cargos de elección popular durante su periodo (y con ello también al Poder Legislativo y a los gobiernos locales), sino que también decidía a su sucesor. Sin competencia político-electoral real, el sistema del denominado “dedazo” o la presencia del “tapado” se convirtieron rápidamente, con el consenso de la clase política y en general de la sociedad, en prácticas políticas legítimas. Por muchos años el sistema de sucesión presidencial funcionó como un modelo hereditario del poder (“la herencia” presidencial) dentro de la denominada “familia revolucionaria.”<sup>17</sup>

La definición de éste modelo de sucesión presidencial tuvo su momento decisivo cuando el presidente Lázaro Cárdenas rompió con el *maximato* impuesto por Plutarco Elías Calles, quien pretendía seguir gobernando tras la silla presidencial, tal como lo había hecho con sus sucesores, impuestos por él mismo (Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio, Abelardo L. Rodríguez). Con este rompimiento, representado con la salida de Calles del país, el modelo de presidencialismo mexicano definió en la práctica lo que desde 1928 establecía la Constitución

---

<sup>16</sup> Cfr. Cárdenas, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM-IJ, 1994; Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, México, Siglo XXI, 1982.

<sup>17</sup> Cfr. Cosío Villegas, Daniel, *El sistema político mexicano: las posibilidades del cambio op. cit.*

Federal: la duración sexenal del poder presidencial. El presidente sería el tlatoani, el jerarca absoluto, pero sólo lo sería por seis años.

A partir de ese momento el funcionamiento de las facultades metaconstitucionales se limitó al periodo presidencial. Durante ese lapso el presidente tenía el control último del partido oficial (PRI), lo que suponía en primer lugar, el control de la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión y en periodos preelectorales, la última palabra en la selección de los candidatos a diputados federales y senadores. En segundo lugar, el presidente seleccionaba y removía a los gobernadores de los estados gobernados por el PRI y en tercero, imponía su decisión en la selección del candidato del PRI en el momento de la sucesión presidencial.

Sobre el procedimiento empleado por los diferentes presidentes durante el periodo previo al 2000 en la selección de candidaturas, existen diferentes testimonios y diversas especulaciones. Para efecto de este trabajo, es suficiente considerar que si bien el Ejecutivo generalmente escuchaba diferentes opiniones y procuraba atender los intereses de los diferentes sectores del PRI, él tenía la última palabra.<sup>18</sup>

Dentro de todas las facultades metaconstitucionales del presidencialismo mexicano el control de la sucesión presidencial constituyó una de las más importantes. La facultad de seleccionar al candidato que habría de sustituirlo y la falta de procedimientos claros y transparentes para la elección interna de candidatos a cargos de elección popular en los partidos políticos, dieron al presidente en turno un poder *de facto* muy efectivo para controlar a los posibles aspirantes y mantener la disciplina partidista.

En su conocido ensayo *La sucesión presidencial*, Daniel Cosío Villegas recuerda las diferentes etapas de dicho procedimiento. La selección del candidato tenía, en general, dos etapas, una oculta y otra pública. En la oculta, que servía al presidente entre otras cosas para definir lealtades y garantizar prebendas, dominaba la figura del “Tapado” y el misterio que rodeaba su selección. La segunda etapa se iniciaba con la proclamación del candidato, con el “destape” oficial por las estruc-

---

<sup>18</sup> Para una revisión de algunos testimonios sobre el procedimiento de sucesión véase: Castañeda, Jorge, *La herencia. Arqueología de la sucesión presidencial en México*, México, Alfaguara, 1999.



turas formales del PRI y concluía con la victoria electoral, después de un maniatado proceso electivo.<sup>19</sup>

Si bien existen diferentes opiniones respecto del mecanismo casi hereditario de sucesión presidencial, en el sentido de cuáles serían los criterios predominantes al momento de tomar la decisión, lo cierto y lo importante es que la decisión final recaía en el presidente, independientemente de las razones que cada cual tuvo en su momento para seleccionar a su sucesor. En este sentido, el control del partido oficial y la disciplina partidista eran elementos indispensables para el buen funcionamiento de las facultades metaconstitucionales. Asimismo, el control del PRI en el Congreso de la Unión, en las gubernaturas y legislaturas locales garantizaban la centralización del poder en manos del presidente.

### *El concierto del poder*

La creación del partido oficial fue una herramienta necesaria y a la postre indispensable para que el presidente ejerciera el poder de manera casi absoluta. Sin un partido oficial fuerte e ideológicamente cohesionado las luchas por el poder hubieran pasado nuevamente de la arena política a la lucha armada. Por ello, como sugiere Jeffrey Weldon, el presidencialismo mexicano requirió al menos de cuatro condiciones necesarias: *a)* El diseño constitucional de un sistema presidencial fuerte; *b)* la existencia de un gobierno unificado, esto es que un mismo partido controlara el Congreso de la Unión y la presidencia de la República; *c)* una disciplina partidaria rigurosa, que garantizara en ambas cámaras del Congreso una votación cohesionada y coherente con las posturas presidenciales; y *d)* el reconocimiento por las fuerzas políticas del liderazgo presidencial dentro del partido oficial capaz de mantener la cohesión y la disciplina partidistas. La desaparición de cualquiera de estos elementos implicaría el inicio del fin del presidencialismo autoritario tal como funcionó por décadas; asimismo, la ausencia de cualquiera de las últimas tres condiciones enunciadas provocaría, como en efecto sucedió, el desmantelamiento de las facultades metaconstitucionales del presidente.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Cosío Villegas, Daniel, *La sucesión presidencial*, México, Joaquín Mortiz, 1975.

<sup>20</sup> Weldon, Jeffrey, "The Political Sources of *Presidencialismo* in Mexico", *op. cit.*, p. 227.

La cuestión de la disciplina partidista como elemento de cohesión de la política nacional fue fundamental si se considera que el origen de la legitimidad del presidente de la República no reposaba en su carisma personal o únicamente en su autoridad legal. Si bien existieron momentos de claro “liderazgo político” en las primeras presidencias post-revolucionarias, como las de Madero, Carranza, Obregón, Calles y Cárdenas y en ese sentido, la legitimidad constitucional se vio respaldada por un evidente poder carismático, en el sentido de Weber, lo cierto es que no fue el carisma la principal fuente de legitimidad de los siguientes mandatarios, ni lo único que mantuvo en el poder a los anteriores, tres de los cuales fueron asesinado. En general, desde Ávila Camacho hasta Ernesto Zedillo, los presidentes no contaron con una legitimidad del tipo carismático y salvo algunas excepciones como las de López Mateos, López Portillo o Carlos Salinas, que ejercieron un claro liderazgo político, los demás ejercieron su autoridad legal acompañados de una legitimidad de carácter tradicional, basada en una presupuesta “tradicción revolucionaria” de obediencia al presidente por parte del partido oficial.

Contrariamente a lo que pudiera pensarse en este sentido, los presidentes de México no requerían poseer cualidades excepcionales o personalidades arrolladoras, bastaba ser el seleccionado, el “destapado”, para que todas las estructuras burocráticas del partido se pusieran a su servicio, bastaba sentarse en la silla presidencial para estar en posibilidad de ejercer el mando absoluto. La disciplina partidista en consecuencia, vendría por añadidura siempre que existieran razones suficientes basadas en el poder o en la tradición.

En este sentido, la disciplina partidista se basó principalmente en la interacción de tres factores: *a)* un liderazgo centralizado en la figura del presidente y reconocido como tal; *b)* un sistema de integración de listas cerradas para la selección de candidaturas a cargos de elección popular; y *c)* la falta de incentivos para actuar de manera independiente por parte de los legisladores (la ausencia, por ejemplo, de reelección legislativa) y la dependencia casi absoluta de la carrera política en las manos del partido y de su “jefe nato”.<sup>21</sup> La pertenencia a la “familia revolucionaria” era indispensable. Como en un gran retrato, los po-

---

<sup>21</sup> *Ibid.* 246.

líticos habrían de permanecer inmóviles junto al primer mandatario, “quien se mueve no sale en la foto” fue por años el dicho popular que caracterizó al pragmatismo político mexicano.

Todo ello fue posible también debido a que durante el tiempo del presidencialismo mexicano no existieron formas efectivas de control o limitación del poder presidencial. El equilibrio que los otros poderes hubieran podido tener de haber ejercido plenamente sus facultades constitucionales era prácticamente inexistente; la oposición partidista tenía una participación muy limitada en la arena política y la sociedad civil, no contaba con la organización necesaria ni con los cauces legales que pudieran darle cabida en el concierto del poder político.

### **Transición, alternancia y nuevos equilibrios**

#### *Las elecciones de 2000*

Las elecciones de 2000 fueron el partaguas en el proceso de transición democrática en México. Por primera vez en más de setenta años, el PRI perdió la presidencia de la República y con ello se inauguró un nuevo periodo en la historia política del país: la era de la alternancia y la transición política a la democracia.<sup>22</sup>

La derrota electoral del PRI puso fin al viejo orden político caracterizado por la gran concentración del poder en la presidencia y la hegemonía de un solo partido. Ya desde el inicio del sexenio de Ernesto Zedillo, en 1994, los desafíos a la autoridad del presidente eran varios y crecientes, provenientes no sólo de una oposición partidista fortalecida (PAN y PRD, principalmente), sino también de varios grupos de la sociedad civil e incluso de algunos de los propios gobernadores priístas para quienes, en opinión de Lorenzo Meyer, “la debilidad presidencial significó la reevaluación de un poder propio que rebasó el ámbito local, como fueron los casos de Roberto Madrazo en Tabasco y Víctor Cervera Pacheco en Yucatán”.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Cfr. Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

<sup>23</sup> Meyer, Lorenzo, “Entre el pluralismo y la dispersión. La difícil tarea de institucionalizar la democracia mexicana” en González Pedrero, Enrique (coord.) *México: transiciones múltiples, gobernabilidad y Estado nacional*, México, INAP-FCE, 2003, p. 67.

El debilitamiento de la figura presidencial, el desarrollo de elecciones transparentes y la esperanza depositada en la alternancia partidista en la presidencia hicieron renacer el espíritu de legalidad: el presidente no tendría más atribuciones metaconstitucionales y no las tendría por diferentes razones institucionales, personales y de cultura política. La “sana distancia” entre el gobierno y el partido oficial, publicitada por el presidente Zedillo, se convertiría en autonomía plena del partido en el nuevo gobierno de Vicente Fox. La sociedad reclamaba nuevas maneras en la forma de gobernar y nuevos equilibrios en los poderes.

A pesar de las promesas puestas en el proceso de transición, la alternancia, si bien desplazó al partido hegemónico, no supuso la transformación de la clase política ni la ruptura con el viejo régimen. Hizo falta entonces, como hace falta ahora, un nuevo diseño institucional de la mano de un proceso de reforma del Estado que llene los vacíos generados por el desmantelamiento de las facultades metaconstitucionales del presidente. En este sentido, como lo expresa Lorenzo Meyer, la victoria de la oposición en México en el 2000 puede ser interpretada como el momento en que la sociedad creada a lo largo del siglo xx por la vía de un partido de Estado maduró, al punto de hacer innecesario y disfuncional el instrumento político inicial de poder —ese partido de Estado— y en cambio demandó que el poder empezara a ser acotado y controlado de manera institucional; en otras palabras, que se subordinara a las exigencias de un Estado de derecho. Sin embargo, conforme se desarrollaron los acontecimientos a partir del 2 de julio de 2000, queda más claro que la alternancia democrática de partidos en el poder, por sí misma, no resuelve el problema de combinar pluralismo político con orden y eficacia. Por ello, al cambio democrático debe seguirle la reforma del Estado; esto es, la adecuación del aparato institucional heredado de la época autoritaria, a los nuevos requerimientos de una democracia moderna.<sup>24</sup>

### *El ejercicio del poder*

En la actualidad el ejercicio del poder presidencial se encuentra más controlado por los poderes constituidos. El Poder Judicial se desempe-

---

<sup>24</sup> *Ibid.* p. 71.

ña de forma independiente y el Congreso de la Unión ya no depende de la voluntad presidencial a partir de la existencia de un gobierno dividido. Además, existen instituciones autónomas que antes no existían o estaban completamente subordinadas al presidente. El Banco de México, el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, son instituciones que limitan las posibilidades de una vuelta al presidencialismo autoritario. Asimismo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, junto con el IFE, ha jugado un papel importante en la transparencia de los procesos electorales, en el control del financiamiento de los partidos políticos, así como en la garantía de los derechos político electorales de los ciudadanos y de los militantes de los partidos políticos. Este último aspecto es de gran relevancia para efecto de garantizar la democracia y transparencia interna en los procesos de selección de los candidatos a cargos de elección popular que hagan imposible la vuelta a métodos antidemocráticos.<sup>25</sup>

Todo ello nos lleva a suponer que el resurgimiento de una presidencia imperial como se vivió en México por más de setenta años parece muy poco probable o prácticamente imposible. Sin embargo, ello no supone hablar de una vigencia plena del Estado de Derecho o de la existencia de una gobernabilidad razonablemente democrática. La transición política en México sigue siendo un proceso inacabado y las elecciones de 2006 serán una prueba de la fragilidad o la fortaleza de sus instituciones y del nivel de la cultura democrática de los ciudadanos, pero principalmente de la clase política.

Las elecciones de 2006 serán un verdadero barómetro de la democracia político-electoral y una veleta para indicar hacia donde se orientan los vientos políticos. El escenario de las siguientes elecciones no es ciertamente estable. El sistema de partidos, si bien ha mantenido un equilibrio precario con el modelo tripartidista actual, no autoriza asegurar que existan consensos claros sobre el rumbo que requiere tomar el país.

La transición política de México es, como recuerda Mauricio Merino, una transición votada, no una transición pactada entre las élites

---

<sup>25</sup> Sobre este tema véase: Castillo, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, TEPF, 2004.

del poder. Los acuerdos entre todas las fracciones parlamentarias o los principales partidos han sido muy limitados. En este sentido —como señala el mismo Merino—, “no hubo un pacto fundacional que abriera la puerta a la democratización, ni un conflicto de origen que obligara a los actores políticos a celebrar acuerdos decisivos. Lo que hubo fue un proceso gradual de pequeñas negociaciones, paso a paso, limitadas al terreno electoral”.<sup>26</sup> Por ello los cambios principales han ocurrido en el terreno electoral. No ha habido tampoco una ruptura con el régimen anterior, una nueva institucionalidad o una crisis de legitimidad que haya obligado al anterior partido hegemónico a abandonar la plaza definitivamente, a su desintegración o desaparición total. Los esfuerzos por alcanzar acuerdos han sido escasos y los que se han alcanzado han sido sospechosos, como la votación unánime y relámpago en la Cámara de Diputados de la iniciativa sobre la nueva Ley Federal de Radio y Televisión y Ley Federal de Telecomunicaciones. Vivimos un proceso de transición a la democracia lento, fragmentado, retardado y difícil.<sup>27</sup>

En materia de derechos fundamentales, si bien se han dado pasos significativos en la ratificación de diferentes e importantes tratados internacionales en la materia, y se ha reconocido la competencia de diferentes mecanismos de supervisión internacionales, existen todavía serios problemas en el orden interno. Así, por ejemplo, los esfuerzos por resolver seriamente los crímenes del pasado, los “feminicidios” de Ciudad Juárez, los ataques contra periodistas, las situaciones en los centros penitenciarios y el problema de la inseguridad pública y el narcotráfico, son sólo algunos de los temas pendientes en la agenda nacional.

Asimismo, en cuestiones específicas sobre la reforma del Estado y otros temas estratégicos no se han alcanzado acuerdos sustanciales. El gobierno dividido inaugurado en la elección de 1997 y reafirmado en la Elección Federal de 2000 generó, a partir de este último año principalmente, problemas prácticos inéditos en nuestro país y ciertamente el gobierno de la alternancia no supo como manejarlos.

---

<sup>26</sup> Merino, Mauricio, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, op. cit., p. 17.

<sup>27</sup> Cfr. Schatz, Sara, *Elites, Masses, and the Struggle for Democracy in Mexico. A Culturalist Approach*, Praeger Publishers, 2000.

Iniciativas tempranas enviadas por el Ejecutivo al Congreso de la Unión, sin un adecuado proceso de negociación previo, como por ejemplo la reforma en materia indígena, derivaron en una reforma constitucional ineficaz que no tuvo ni el impacto político, ni el efecto jurídico deseado por los principales actores involucrados ni por el propio discurso gubernamental.

Los problemas de gobernabilidad y la falta de acuerdos políticos entre el Ejecutivo y el Congreso generados por la existencia de un gobierno dividido, entre otros aspectos, ha llevado a cuestionar seriamente el diseño constitucional del sistema presidencial. La lucha por el proceso legislativo se ha hecho evidente en este sexenio que culmina. El poder de veto del presidente, único instrumento eficaz que la Constitución le confiere para controlar el proceso legislativo y los posibles excesos del Congreso, ha resurgido en el gobierno del presidente Fox como una herramienta de presión y en ocasiones de censura del parlamento. En consecuencia, la falta de una estrategia de negociación clara por parte del Ejecutivo con los diferentes grupos parlamentarios, incluyendo el suyo, ha motivado la crítica de los legisladores hacia la figura del veto presidencial, natural en muchas democracias, y ha derivado en nuevas confrontaciones entre los actores políticos.

De cualquier manera, no obstante el poder de veto presidencial, el control del proceso legislativo está hoy más que nunca en las Cámaras del Congreso de la Unión y particularmente en el funcionamiento de las comisiones parlamentarias. De ahí también que comience a exigirse, con razón, cierta transparencia en las negociaciones políticas y en los *lobbies* parlamentarios de los diferentes sectores interesados en los cambios legislativos. Las dudas sobre las influencias de grupos de poder en temas como la reglamentación del tabaco o las telecomunicaciones son sólo dos ejemplos de ello. En un futuro este tema tendrá necesariamente que discutirse en aras de transparentar lo más posible estos espacios propios del procedimiento legislativo, que antes cubría el velo del presidencialismo, pero que ahora parece están en un vacío legal, a la merced de las coyunturas y acuerdos políticos.

Hoy más que nunca el diseño del marco jurídico y de las políticas públicas depende de la capacidad de negociación del Ejecutivo con los partidos políticos, particularmente con los de oposición o algunos de

ellos. Como recuerda Benito Nacif, en la actualidad es el Congreso de la Unión y no el Ejecutivo el que controla el cambio político en nuestro país.<sup>28</sup> El poder de veto del presidente es sólo un mecanismo último que debe usarse con moderación y prudencia, pero principalmente como factor de negociación. El México de la transición requiere dejar atrás definitivamente las prácticas autoritarias y comenzar de manera efectiva los tiempos de la negociación política.

### *En busca de nuevos equilibrios*

El proceso de transición política en México no se ha caracterizado por el diseño conjunto de políticas públicas consensuadas. La alternancia no trajo aparejada la gobernabilidad democrática. La transición no ha implicado, aunque algunos lo han propuesto y otros cuestionado, la adopción de una nueva constitución o el cambio del régimen presidencial al parlamentario; no se han adoptado tampoco propuestas de reforma al sistema de gobierno, como sería la incorporación dentro de la estructura presidencial del gobierno de gabinete, ni se ha legislado en materias como el voto de confianza, la interpelación o la moción de censura.<sup>29</sup> En consecuencia, las facultades constitucionales del presidente siguen inalteradas y por tanto, la búsqueda de nuevos equilibrios políticos debe hallarse en las prácticas políticas.

Independientemente de la importancia y pertinencia de las propuestas mencionadas, no parece cercana su posible puesta en práctica pues no existe un consenso entre los actores políticos y no ha existido, a pesar de los intentos de diversas instituciones académicas, un debate nacional amplio que analice y cuestione la viabilidad de las mismas. En lo particular no se está de acuerdo en la creación de una nueva

---

<sup>28</sup> Nacif, B., "Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo en México tras el fin del presidencialismo", *op. cit.*, p. 11.

<sup>29</sup> Sobre estos temas véase entre otros: AA.VV., *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM-IJ, 2000; Cárdenas, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM-IJ, 1994; Carpizo, Jorge, "México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?" en *Revista Latinoamericana de Derecho*, año 1, núm. 1, enero-junio, 2004, pp. 1-37; Rentarías Díaz, Adrián, "Notas para un análisis de la Constitución. El presidencialismo entre las reformas y una nueva constitución" en *Revista de la Facultad de Derecho*, UNAM, tomo LI, 2001, núm. 236, pp. 194-239; Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, 2ª ed., México, UNAM-IJ, 2005.



constitución, y tampoco nos parece probable ni deseable la vuelta a un gobierno unificado en el estado actual del proceso de transición. El propio sistema electoral mixto en la integración de ambas cámaras del Congreso de la Unión propicia la pluralidad política por lo que la existencia de un gobierno dividido es muy posible que subsista en la siguiente elección. Esta es otra prueba importante del proceso electoral del 2006.

La democracia no existe sin la posibilidad de un diálogo plural y abierto. La negociación como herramienta indispensable de la práctica política debe ser la característica del nuevo escenario político. Ello supone no solamente la alternancia en el poder sino también la transformación de las maneras autoritarias y populistas en estrategias de negociación y búsqueda de consensos. La prudencia y la tolerancia deben dominar el quehacer político, conjugarse con un gobierno efectivo y con un ejercicio de la autoridad firme, bajo un diseño constitucional que garantice el control del poder (público y privado) y la salvaguarda de los derechos fundamentales.

La vuelta a un gobierno unificado si bien podría garantizar cierta gobernabilidad, a través nuevamente del control del Congreso por el Ejecutivo, lo cierto es que no fomentaría la negociación ni la construcción de consensos. El reto principal de la elección de 2006 es llegar a un escenario de conciliación política dentro de los límites que el Estado constitucional permite, independientemente del partido que obtenga la presidencia y la mayoría en el Congreso.

El escenario actual es ciertamente poco alentador. Los candidatos de los tres principales partidos políticos se han mostrado poco propensos a la negociación, y han basado su estrategia de campaña más en la descalificación del adversario que en la presentación de propuestas y el diseño de programas de gobierno. Las prácticas antidemocráticas no han sido la excepción, y en los tres casos la influencia del candidato en el partido y en las respectivas fracciones parlamentarias ha sido evidente. Por poner sólo un ejemplo, el diseño de las listas de candidatos por el principio de representación proporcional parece estar ahora a disposición de los nuevos caudillos, y sirve hoy como ayer para fomentar la disciplina partidista. Los actuales candidatos a la Presidencia de la República por los tres principales partidos, han demostrado tener un cierto control metajurídico en el proceso de conformación de las listas

de candidatos por el principio de representación proporcional y se han llegado a dar cambios en el sentido de la votación parlamentaria a raíz de “sugerencias” de algunos candidatos presidenciales. En este sentido, si bien el presidente de la República no ejerce las antiguas facultades metaconstitucionales en la dirección del partido oficial, puesto que de hecho el presidente Fox no sólo no tiene el control de su partido, sino que carece de su apoyo total, sí existen ciertas actitudes de los actuales candidatos presidenciales de los tres principales partidos políticos que demuestran que han ejercido y ejercen fuerte influencia en las actividades de su partido y que nada garantiza que no la utilicen al momento de alcanzar la presidencia.

Si bien todo ello puede responder a factores de coyuntura política, propia de los tiempos electorales, es preciso apuntarlo y señalarlo pues no existen garantías suficientes de ¿cuál será la reacción de los contendientes ante el resultado de la elección? y ¿cuál será el comportamiento del nuevo presidente frente a su partido? y, más importante aún, ¿cuál será su estrategia frente a los partidos de oposición?

En el diseño del cambio político que México requiere es necesario que concurren no sólo la mayoría en el Congreso, sino también la voluntad del presidente. El escenario posible es doble dependiendo de la existencia de un gobierno unificado o dividido. Si nuevamente tenemos un gobierno dividido el reto principal del siguiente presidente será la negociación política con las fuerzas de oposición. Si volvemos a un modelo de gobierno unificado, mucho dependerá de la actitud política del presidente, pero dadas las condiciones actuales y los protagonistas existe el riesgo de que el control del cambio político vuelva a las manos del presidente, y con ello vuelvan también las prácticas autoritarias y resurjan algunas de las facultades metaconstitucionales que paralizaron el avance democrático en nuestro país.

La alternativa es que la sociedad presione para que independientemente del candidato que llegue a la presidencia y cualesquiera que sean las condiciones del gobierno (unificado o dividido) se garantice el ejercicio de un gobierno responsable y conciliador, capaz no sólo de continuar con el proceso de transición a la democracia, sino también de garantizar la gobernabilidad democrática y la estabilidad política. Existe un discurso político muy arraigado en el autoritarismo y en el populismo de todo tipo. En consecuencia, los cambios no vendrán

solamente de la voluntad presidencial, suponer eso implica otorgar nuevamente al presidente un voto de confianza (que hasta el momento no han sabido cumplir ni aprovechar en beneficio de la sociedad en su conjunto), y generar con ello un escenario propicio para el resurgimiento de ciertas facultades metaconstitucionales indeseables en la actualidad.

### **Comentario final**

En un Estado constitucional el poder se ejerce de manera transparente, no hay lugar para la existencia de facultades metaconstitucionales entendidas como derechos atribuidos por la tradición política y menos si esta es de corte autoritario. Sin embargo, el Estado constitucional reconoce que su fundamento está no sólo en el texto constitucional sino también en el contexto constitucional, esto es en la cultura. La cultura define y complementa los límites de los textos normativos. En el ámbito del Estado constitucional, sin embargo sólo las expresiones culturales que propician la democracia tienen cabida.<sup>30</sup>

El autoritarismo no sólo está fuera sino que es contrario al texto constitucional, sin embargo permea el discurso de algunos actores políticos y sociales. Son muchos los que conciben un poder presidencial absoluto que garantice la gobernabilidad a toda costa. Las facultades metaconstitucionales del presidente de la República que otrora lo hicieran controlar la vida política nacional nunca han estado regladas y formalmente promulgadas y, por lo tanto, si bien se encuentran disminuidas, e incluso podríamos decir prácticamente aniquiladas, lo cierto es que no están del todo “abrogadas”, excluidas del pensamiento político y definitivamente extintas.

Puesto que las facultades metaconstitucionales dependen de la tradición política y del contexto cultural en que se desenvuelven, es posible que, aunque menores a las que gozaron las presidencias imperiales por más de 70 años, resurjan de la mano de nuevos autoritarismos fomentados por discursos antidemocráticos. Sin embargo, puesto que el control ejercido por el presidente sobre el Congreso no se basaba en las facultades legislativas que la Constitución le otorga sino en su

---

<sup>30</sup> Cfr. Häberle, Peter, *El Estado constitucional*, México, UNAM-IJ, 2001.

influencia política sobre el partido en el poder, el resurgimiento de dichas facultades metaconstitucionales parece imposible mientras exista un gobierno dividido.

Por ello, la elección de 2006 es una prueba fundamental. Como lo recuerda Enrique Krauze, en julio de 2006, por primera vez en su historia contemporánea, México tendrá la oportunidad de consolidar su régimen democrático. Si luego de los comicios de 1911, Madero hubiera logrado disipar la atmósfera envenenada que caracterizó su gobierno fugaz la historia democrática de México sería muy diferente. A esa primera y temprana experiencia democrática siguieron episodios cruentos que derivaron en la construcción de un régimen de presidencialismo autoritario. Por ello se afirma que “nuestros periodos democráticos duran poco, conducen a zonas de turbulencia e inestabilidad, y terminan por desembocar en dictaduras o embozadas.”<sup>31</sup>

El proceso de democratización en México no es un producto exclusivo de las transformaciones en la clase política y de los reacomodos del poder. La cultura democrática en México, si bien sigue siendo precaria, empieza a expresarse de forma socialmente organizada. Sin embargo, mientras no exista una verdadera cultura democrática en la sociedad y al interior de los partidos políticos, el autoritarismo presidencial no está descartado y el riesgo de volver a ser testigos del ejercicio excesivo de las facultades metaconstitucionales está presente, aunque ciertamente lejano.

Como bien apunta Lorenzo Meyer, en una situación como la mexicana, donde no hay ningún antecedente de una experiencia prolongada de democracia política formal, siempre existe el peligro de que un mal manejo del delicado proceso de desmantelamiento del autoritarismo y construcción del pluralismo, pueda llevar a que la división de poderes y la descentralización se transformen en algo descontrolado y dañino, en una incapacidad de las instituciones para manejar el proceso, y en que éste desemboque en un quiebre de estructuras, dispersión del poder y parálisis, que en última instancia sólo beneficia a los nostálgicos del autoritarismo.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Krauze, Enrique, “Refrendar la democracia”, *Letras Libres*, octubre 2005, año v55, número 82, pp. 14-20.

<sup>32</sup> Meyer, Lorenzo, “Entre el pluralismo y la dispersión. La difícil tarea de institucionalizar la democracia mexicana”, *op. cit.*, p. 67.

La primera señal de la transformación de la cultura de la clase política será que, independientemente del partido que gane la presidencia, los perdedores acepten la derrota y todos, el presidente, su partido y los partidos de oposición, estén en disposición de conciliar y negociar acuerdos que permitan la consolidación de una reforma del Estado efectiva y consensada.

El papel de la sociedad civil organizada, de la comunidad científica y académica, de los medios de comunicación, de los organismos autónomos y de los demás poderes públicos y privados será promover, construir y defender los valores básicos de todo Estado constitucional y fomentar una nueva cultura democrática basada en la pluralidad, en la tolerancia y hacer del discurso político un instrumento de negociación más que una herramienta para el control o la concordia.

Ciertamente, puede reconocerse que las presidencias “fuertes”, dotadas de facultades metaconstitucionales, se explican en el contexto latinoamericano por su función histórica en la consolidación de los estados del continente que, una vez conquistada la independencia, sufrieron la zozobra de las confrontaciones intestinas. El cambio en la cultura política que se avizora en la actualidad es distinto, y se orienta a la conquista de la gobernabilidad y la institucionalidad de la vida política a través de los cauces democráticos.

La fortaleza institucional de las naciones latinoamericanas, en este sentido, debe reposar sobre la capacidad de ofrecer a la sociedad civil alternativas suficientes para canalizar sus inquietudes y aspiraciones. Ya no es, pues, una institucionalidad que gira en torno a un individuo, sino que nace del universo de los actores políticos.

Pretender revertir este proceso y reeditar las presidencias omnímodas sería, al contrario, un factor generador de fricciones y tensiones. De ello acusan testimonio las dificultades por las que atraviesan algunas presidencias latinoamericanas próximas al mesianismo, en donde el afán por reafirmar la autoridad del Ejecutivo representa un riesgo a la gobernabilidad democrática.

*Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*, editado por la Facultad de Derecho, se terminó de imprimir en noviembre de 2006, en los talleres de Estampa Artes Gráficas, S.A. de C.V. México, D. F. Para su composición se utilizaron tipos Baskerville. Los interiores se imprimieron en papel cultural de 90 grs. La edición consta de 1000 ejemplares.