

do, llevada a cabo entre el Ejecutivo, el Legislativo y los partidos políticos. El futuro es todavía incierto.

2. Dualidad de la lógica semipresidencial, unidad de la lógica presidencial

La lógica gubernamental varía jurídicamente debido a su estructura y políticamente debido a las mayorías. En Derecho, las facultades y estructuras de los gobiernos están delineadas por las Constituciones. En la práctica política, las elecciones legislativas afectan estas facultades y alteran, de hecho, las estructuras gubernamentales.

Podemos decir que el gobierno francés es lógicamente presidencial, a pesar que el gobierno no es responsable más que frente al Parlamento. Ciertamente, en la práctica política, cuando las mayorías son coincidentes, el gobierno encabezado por el Primer Ministro, es responsable frente al Presidente. De 29 gobiernos que ha conocido la V República, 24 han sido nombrados y cambiados por la voluntad presidencial y sólo 3 han sido impuestos al Jefe de Estado por la mayoría parlamentaria. Los gobiernos cambian normalmente después de una elección presidencial y/o de una elección legislativa, por deceso del Primer Ministro (nunca visto) o por renuncia voluntaria.⁹ Por otra parte, vemos que la singularidad francesa consiste en que cambia de sistema político, de presidencial a parlamentario guardando la misma Constitución.¹⁰ Esto sucede cuando el ciudadano desconfía de la política llevada por el Presidente, manifestándolo al momento de votar por un partido contrario en las elecciones legislativas. Es entonces que la lógica gubernamental cambia, la pareja Presidente-Premier ministro se aleja uno del otro limitándose a sus facultades constitucionales y no a la lógica política habitual.

⁹ En el caso de renuncia voluntaria solo hemos visto el caso de Jaques Chirac en 1976, al presentar su renuncia al Presidente Valéry Giscard d'Estaing, argumentando que el presidente no le dejaba ejercer plenamente sus facultades.

¹⁰ Efectivamente, el cambio va de una práctica presidencialista a una práctica semipresidencial, donde el Primer ministro pasa de ser el ejecutor del Presidente a ser el verdadero Jefe de Gobierno, responsable, únicamente frente al parlamento y el Presidente se limita a su función de jefe de Estado y de guardián de las instituciones.

En el caso de México, la Constitución marca de manera rígida la separación de poderes. Es decir, el Presidente es el único Jefe de Gobierno y de ninguna manera será responsable políticamente frente al Congreso,¹¹ ni el Congreso puede ser disuelto por el Presidente. No obstante, las relaciones entre estos poderes han sido cordiales, al menos hasta diciembre de 1997. Fecha en que la Cámara de Diputados rechaza por primera vez la iniciativa del Ejecutivo concerniente al presupuesto de egresos y al paquete económico — conocido como la Miscelánea Fiscal. Se trata del medio político y jurídico más efectivo de presión del Legislativo, concretamente de los diputados, sobre el Ejecutivo. En adelante serán adversas.

Vemos aquí, como la lógica unitaria del sistema presidencial puede ser afectada. A través de este medio, el Legislativo puede bloquear o influenciar la política presidencial. En contrapartida, el Ejecutivo posee el derecho de veto, mediante el cual puede bloquear el trabajo legislativo, salvo en caso de facultades exclusivas de alguna de las Cámaras. El veto puede ser de tres tipos: de "*poche*", simple y sencillamente la ley no es publicada por el Ejecutivo; el *veto parcial*, el Ejecutivo hace algunas observaciones a la iniciativa y la devuelve a la Cámara de origen para que sean tomadas en cuenta sus observaciones; por último, el *veto global*, donde el Ejecutivo rechaza en su totalidad la iniciativa y devolviéndola a la Cámara de origen. Para que el Legislativo supere el Veto presidencial, es necesario que las dos terceras partes aprueben la iniciativa original.

En fin, cuando hablamos de dualidad del sistema semipresidencial, nos referimos, a que el Ejecutivo depende en parte del Parlamento y en parte del Presidente. Cuando hablamos de unidad del sistema presidencial nos referimos a que el gobierno no depende más que del Presidente.

¹¹ La excepción es el juicio político. Donde los diputados acusarán, por mayoría absoluta, ante el Senado para que éste, erigido en jurado, determine sobre la responsabilidad por las dos terceras partes.

Después de analizar la diferencia en la naturaleza de ambos sistemas y el funcionamiento de la lógica de éstos, conviene que veamos la semejanza de los poderes presidenciales.

II. PODERES EQUIVALENTES

El poder presidencial es total o parcial. Es total si las mayorías presidencial y legislativa son coincidentes, es parcial si éstas son antagónicas. ¿Por que depende la atribución del poder de éstas mayorías? La respuesta la encontraremos justamente en las vías del poder presidencial: el Derecho constitucional y el Sufragio universal. La Constitución delimita los poderes presidenciales y legislativos, mientras que el ciudadano atribuye el poder mediante el voto. Por tanto, los poderes pueden ser semejantes.

A. Semejanza de las lógicas: legitimidad dual

En ambos sistemas el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son legitimados por el sufragio universal. Por otra parte, la toma de decisiones de los mandatarios depende, en gran medida, de su fuerza política al mismo tiempo que de sus facultades constitucionales. Son los partidos políticos quienes determinan, dentro de esta lógica, al poder presidencial, dependiendo de las mayorías presidencial y legislativa.

1. Poder y sistema de partidos

El poder no es fácil de definir, pues hay muchos tipos. Nosotros nos delimitaremos al poder político. ¿Qué es el poder político? Philippe Braud afirma que "esta noción debe ser tomada en el sentido de gobierno, es decir, dispositivo institucional dotado de prerrogativas constitucionales".¹² El poder lo concebimos, entonces, como jerárquicamente estructurado por la Constitución, quien organiza a la sociedad por medio de facultades de disuasión. ¿Quién representa al poder político? El Ejecutivo y Legislativo, sin duda alguna. Es por

¹² BRAUD Philippe, *Du pouvoir en général au pouvoir politique*, in MADELEINE Grawitz et LECA Jean, *Traité de Science politique*, Paris, Vol. 1, p. 371.

esta razón que no podemos estudiar los poderes presidenciales sin tomar en cuenta al Poder Legislativo, donde el sistema de partidos juega un rol fundamental ya que es la balanza real del poder. Dicho sistema da vida al juego político, al grado de concebir la Constitución como el cuerpo y al sistema de partidos como el alma de toda democracia.

Confirmamos lo anterior al observar la práctica política de ambas naciones. En el país galo, los 3 periodos de cohabitación, 1986-1988; 1993-1995; 1997-2000, han limitado al Presidente a sus poderes constitucionales. La mayor parte de la función gubernamental pasa a ser ejercida por el Primer Ministro, Jefe de Gobierno y por tanto responsable políticamente frente al partido mayoritario en la Asamblea. Cabe señalar, empero, que en la mayor de las veces el Jefe de Gobierno es el jefe de la mayoría parlamentaria. En el país azteca, el poder del Presidente depende igualmente de la disciplina partidaria. Sin embargo, no es hasta la Legislatura LVII, que hemos visto una verdadera oposición a la política presidencial por parte de los legisladores. En efecto, el Presidente Zedillo se vio obligado a modificar su iniciativa de ley por los acontecimientos de diciembre de 1997, donde la alianza mayoritaria de la Cámara de Diputados (G-4),¹³ rechazó la iniciativa presupuestal del Ejecutivo. En nuestros días la práctica política ha sido igual.

Por otro lado, encontramos que en ambas naciones la elección presidencial es el centro del sistema de partidos. El ciudadano vota por un candidato presidencial en razón de su programa de gobierno, y en las elecciones legislativas, confirma o rechaza su confianza a dicho programa. ¿No es verdad que en toda elección legislativa los temas de campaña son discutidos en razón de la política llevada por el Presidente? Además, en Francia las expresiones "Estado UDF", "Estado RPR", "Estado PS", gobierno de la "izquierda plural", actualmente "gobierno UMP (Unión por la mayoría presidencial)" y en México, la expresión de "partido en el poder" confirman

¹³ Creada a iniciativa de Porfirio Muñoz Ledo e integrada por cuatro fracciones legislativas: Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista Mexicano y el Partido del Trabajo.

esta tesis. Por otra parte, el control de los partidos es fundamental para buscar o conservar el poder. En Francia, todos los presidentes han sido los líderes formales o morales de sus partidos, y teniendo la mayoría en la Asamblea, domina "toda la política". En México, la ausencia de equilibrio político era una característica del sistema. Un Presidente hegemónico, líder natural de un partido dominante y líder de un Congreso sumiso. Esta presidencialización tiene su origen en la historia constitucional. En efecto, desde la Constitución de Apatzingán hasta la de Querétaro, el Presidente mexicano ha tenido un lugar preponderante, con la excepción de la de 1857, donde de todas maneras el Presidente dominaba debido a las guerras intestinas. Por otro lado, en cuanto a la formación del gobierno se refiere, éste se integra bajo la lógica partidista. El Presidente forma su gabinete con miembros de su partido. En México durante el presidencialismo extinto, todos los Secretarios de Estado, eran "miembros distinguidos" del PRI y la dirigencia del Comité Ejecutivo Nacional equivale, políticamente, a una Secretaría de Estado. Las excepciones son mínimas. En el gobierno de Ernesto Zedillo, Antonio Lozano Gracia (panista), al frente de la Procuraduría General de la República —quien no duró más de dos años— y de Julia Carabias (apartidista) al frente de la Secretaría del Medio Ambiente. Con Fox, la nominación de los miembros es más confusa e impredecible para pronunciarse en estos momentos. Hay que observar la evolución en los próximos gabinetes. En Francia, normalmente los miembros del gobierno eran de un mismo partido. Ahora los ministros pertenecen a diversos. En el gobierno de Balladur 1993-1995 y de Jupée 1995-1997, había ministros "del UDF" y del "RPR", el gobierno de la izquierda plural de Lionel Jospin hubo ministros de cuatro partidos: Partido socialista, Partido Ecologista, Movimiento de ciudadanos y el Partido Comunista. El actual gobierno no es la excepción. Cabe preguntarse si bajo la actual situación política de México, es conveniente formar un gobierno plural.

En suma, podemos decir que los dos sistemas coinciden en la relación poder-partidos políticos. Si México es objeto de críticas en lo que se refiere la ausencia de partidos competitivos, podemos refutar a éstas diciendo que desde las elecciones de 1988 éstos son

más competitivos y representativos. Prueba de ello es la alternancia en los poderes Legislativo y Ejecutivo.

2. Legitimidad dual: Presidente y legislador

Vista la influencia del sistema de partidos sobre el poder, comprenderemos mejor cómo una mayoría legislativa puede afectar los poderes presidenciales. Es a través de los mecanismos constitucionales de control que un poder influye sobre el otro.

Medios de control entre los poderes políticos mexicanos.

del Presidente sobre el Congreso:

Previstos en la Constitución: el veto, en sus dos modalidades formales; el informe presidencial que el Presidente aprovecha para pronunciarse frente a la nación sobre la situación del país; convocar a sesión extraordinaria cuando lo acuerde la Comisión Permanente.

No previstos en la Constitución: la legitimidad obtenida en la votación; el veto de *bolsa*; la utilización de los medios de comunicación.

Del Congreso sobre el Presidente:

Previstos en la Constitución: la aprobación del presupuesto; la revisión de la cuenta pública; las comisiones parlamentarias; la aprobación de la nominación de diplomáticos, ministros y ciertos funcionarios gubernamentales, así como la creación de empleos públicos de la federación; conceder autorización para ausentarse del país; conceder licencia y aceptar su renuncia; la ratificación de tratados internacionales; el juicio político; el control de la Comisión Permanente para la convocación a sesiones extraordinarias; la creación de leyes por las cuales puede limitar la función presidencial; y la participación del Congreso en las iniciativas de ley provenientes del Ejecutivo.

No previstos en la Constitución: las interpelaciones en los informes presidenciales; las cuestiones realizadas durante las comparecencias.

Este inventario de controles nos muestra la supremacía del Congreso sobre el Ejecutivo, lo cual nos lleva a pensar que en un periodo de cohabitación, el Ejecutivo será no sólo limitado sino

dominado por el Legislativo en el caso de México. En este aspecto, el mandatario francés aventaja a su colega mexicano debido a su prerrogativa de disolución, arma de disuasión efectiva. Esta arma rinde estabilidad en el sistema político francés. El general De Gaulle lo sabía y la utilizó en 1962. No aceptó el desafío que la Asamblea le hizo en 1962, al aplicar una moción de censura al gobierno de Michel Debré, hombre fiel al general. Este derecho ha sido igualmente utilizado por el Presidente Mitterrand en 1982 y en 1988, con la finalidad de deshacerse de las mayorías parlamentarias contrarias a sus intereses. Un caso sin precedente en la V República, es la disolución que el Presidente Chirac hizo de su propia mayoría, trayendo resultados catastróficos para sus intereses, ya que una mayoría contraria a la suya llegó a la Asamblea nacional. Por otra parte, observamos que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo francés son menos complicadas debido a que el Senado galo tiene facultades muy limitadas que no afectan en gran medida las decisiones del Ejecutivo. Además, hay que recordar que el responsable de la política gubernamental frente a la Asamblea nacional es el Primer Ministro. El Presidente aprovecha esta ventaja que le otorga la Constitución para maniobrar en su favor: persuade al Primer Ministro con la responsabilidad por medio de la Asamblea y al mismo tiempo lo hace con los legisladores por la disolución.

B. Poderes y medios de acción presidencial

El efecto de las mayorías presidencial y parlamentaria varía de un país al otro, a tal grado que los sistemas se encuentran en el presidencialismo si ambas coinciden. En sentido contrario, si éstas son opuestas, los dos sistemas estarán situados en lugares diferentes, reflejándose en el uso de los poderes presidenciales, así como en los medios de acción que él utiliza.

1. Poderes propios y compartidos

Entendemos por poderes propios del dominio exclusivo del Jefe del Estado, las prerrogativas que no pertenecen más que a él, sin necesidad de aprobación u opinión de otro órgano. Por poderes propios con intervención de otros poderes, la prerrogativa del Presidente de proponer a los otros poderes para que tomen una deci-

sión sobre dicha propuesta. Finalmente, por poderes compartidos entendemos, cuando la proposición o la decisión sobre un asunto determinado es tomado en conjunto, por el Presidente con algún otro órgano.

PODERES PROPIOS DEL DOMINIO EXCLUSIVO

La Constitución francesa señala estos poderes en el artículo 19, mientras que la mexicana lo hace en el artículo 89. Son cinco los poderes equivalentes. Las excepciones son la disolución y el referéndum en favor del Presidente francés y la nominación de los colaboradores del Ejecutivo y el control gubernamental sin restricciones de ningún tipo en favor del mandatario mexicano. El nacimiento de todo gobierno tiene lugar cuando ambos jefes de Estado utilizan su prerrogativa constitucional de nombrarlo (art. 8-1 Fra.; art. 89-II Méx.). Así bajo la V República 5 presidentes han nombrado 17 Primer Ministros y 29 gobiernos, mientras que en México, ha habido 19 gobiernos (desde la revolución de 1910). El control de la constitucionalidad puede ser demandada por ambos mandatarios. En Francia, el Presidente puede apelar frente al Consejo Constitucional antes de la publicación de un texto (art. 61) y en México el mandatario lo hace por la mediación de su procurador de justicia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación vía acción de inconstitucionalidad después de la promulgación (art. 105). En caso de crisis, ambos mandatarios pueden suspender las garantías individuales, por un tiempo determinado, previa consulta al Congreso (art. 16 Fra.; art. 29 Méx.). El derecho de dirigir un mensaje al Congreso es bajo el criterio de ambos mandatarios, el Galo lo hace en caso de alguna crisis o de algún pronunciamiento sobre un caso en particular, mientras que el mexicano es obligado a hacerlo cada año de manera escrita (art. 18 Fra.; art. 69 Méx.). Por último, los mandatarios pueden conceder indultos a través de su prerrogativa de gracia (art.17 Fra.; art.89-XIV Méx.).

PODERES PROPIOS CON INTERVENCIÓN DE OTROS PODERES

La naturaleza de estos poderes es de tomar en cuenta el principio de colaboración entre ellos.

En política exterior la intervención es en materia de defensa y de relaciones internacionales. En materia de defensa, en su calidad de jefes de las fuerzas armadas, los mandatarios son responsables de la seguridad interior y defensa exterior (art.15 Frac.; 89-VI Mex.). Sin embargo, para movilizar tropas y/o declarar la guerra, el acuerdo de los legisladores es necesario (art.38 Fra.; arts. 73-XII y 89-VIII Mex.). En la política internacional, son los presidentes que dirigen y pueden comprometer a sus países en este renglón (art. 52 Fra.; art. 89-X Mex.). Pero cuando se trata de tratados, el acuerdo del Senado en México y del Parlamento en Francia son necesarios (art. 53 Fra.; 133 Mex.). La nominación de diplomáticos, de ciertos funcionarios y de militares de alto rango debe ser propuesta por ambos mandatarios, siendo el acuerdo del Senado mexicano indispensable para el mandatario mexicano (art.89-III, 89-IV y V) y la firma del Primer Ministro para el mandatario francés (arts. 13 y 19).

En política interior, el Ejecutivo encuentra un equilibrio en el Poder Legislativo. En éste equilibrio, los poderes tienen medios de presión, uno sobre el otro. El acuerdo de ambos se impone en la nominación de los responsables del Poder Judicial. Ambos mandatarios nombran a éstos y el legislador da su acuerdo. En Francia, el Jefe de Estado nombra directamente a 3 de los 9 consejeros constitucionales entre ellos a su Presidente (art.56) y a los magistrados de Siège por la mediación del Garde de Sceaux¹⁴ mientras que en México el Presidente presenta una terna al Senado para que las dos terceras partes lo nombren (art. 96). Esta facultad del Ejecutivo, le da una cierta influencia sobre el Poder o Autoridad Judicial.¹⁵ En cuanto a las prerrogativas compartidas con el Legislativo, los dos presidentes y las dos legislaturas se controlan mutuamente en lo que concierne a la convocación a sesiones extraordinarias. El Presidente francés decide si se convoca o no a la formulación hecha por el Parlamento (arts. 29 y 30), mientras que el mandatario mexicano

¹⁴ El magistrado de Siège es el equivalente, en México, a un Juez de distrito y el Garde de Sceaux equivale al Procurador General de la República.

¹⁵ Es pertinente remarcar que la Constitución francesa reconoce una "autoridad" judicial en su título VIII art. 64. y no un Poder Judicial como lo hace la Constitución mexicana en su capítulo IV.

convoca al Congreso a sesiones extraordinarias una vez acordado por la Comisión permanente, (arts. 79-IV y 89-XI).

PODERES COMPARTIDOS

En caso de mayorías coincidentes entre el Presidente y el Legislativo el término compartido es relativo, pues el Ejecutivo no tendrá oposición si éstas son iguales.

Con el Parlamento se comparten las iniciativas de ley, los decretos y las ordenanzas¹⁶ (en Francia). Estos tres factores son indispensables para la aplicación de la política gubernamental. La Constitución francesa prevé las ordenanzas y los decretos en los artículos 13 y 38. Mientras que la Constitución mexicana prevé los decretos y las iniciativas de ley en el artículo 71-I. Ambas constituciones prevén la facultad de reglamentación de ambos gobiernos. Aparentemente la situación del Presidente francés no es muy clara en este respecto, pero si tomamos en cuenta que él preside el Consejo de Ministros (art. 9 C.) —donde se originan, los decretos (art. 13) y las iniciativas de ley (art. 39 C.) y las ordenanzas (art. 38 C.) asimismo su derecho de firmar o no éstas (art.13 C.) — podemos decir que su función en este dominio es comparable al mismo del Presidente mexicano, siempre que la mayoría parlamentaria le sea favorable. Las condiciones para hacer uso de estas prerrogativas son: para el mandatario francés, la proposición del Primer Ministro y que sean deliberadas en Consejo de Ministros y por el mandatario mexicano, la aprobación del Congreso.

Con el Poder Constituyente. Toda Constitución es susceptible de ser modificada. En cuanto a las reformas, solamente los poderes legitimados por el sufragio universal pueden realizarlas. La Constitución francesa concede al Jefe de Estado dos caminos: la primera bajo la propuesta del Primer Ministro, el Presidente presenta una iniciativa de revisión al Parlamento erigido en Congreso, quien aprobará o no dicha iniciativa y el referéndum (art. 89), la segunda.

¹⁶ El derecho constitucional francés distingue como un acto del Poder Ejecutivo sobre materias del Legislativo, con autorización este último (art. 47 constitucional).