

# El Poder Legislativo en México: entre la fortaleza constitucional y la debilidad política

Josafat Cortez Salinas

PARA UNA MEJOR COMPRENSIÓN del sistema presidencial mexicano es necesario distinguir y aclarar ciertas ideas de sentido común que permean la vida política mexicana. El Poder Legislativo después del proceso de cambio político enfrenta ideas preconcebidas y mitos a su alrededor. Uno de ellos es señalar al Poder Legislativo como una institución débil. La pregunta que guía este trabajo es: ¿El Poder Legislativo mexicano ha sido débil en la historia de nuestro país?

A partir de esa pregunta el objetivo de estas líneas es señalar que la historia del Congreso mexicano se puede abordar ubicando momentos de fortaleza constitucional y debilidad política. El fin es desterrar la idea que señala que el Congreso siempre ha sido débil y supeditado hacia la figura presidencial. En las siguientes líneas se comentará brevemente la historia política y el diseño institucional para apuntar que la institución se encuentra en la lógica de la debilidad y la fortaleza.

## LA FORTALEZA CONSTITUCIONAL

Desde que México logró su independencia, se buscó constituir una división de poderes a través de un documento único que estableciera las reglas formales a seguir. El debate se centró en la búsqueda de la mejor forma de gobierno, y en este sentido preocupaban las características del arreglo constitucional.<sup>1</sup> Los constituyentes mexicanos del siglo XIX enfrentaron el problema de crear y limitar el poder político con tres referentes vitales: El modelo francés de 1789-1791, la Constitución de Cádiz de 1812 y la Constitución de los Estados Unidos de 1787. La ingeniería constitucional

del siglo XIX en México permite reconocer dos ideas centrales: 1) en la división de poderes, subsiste una dinámica conflictiva entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; 2) el diseño del Poder Legislativo en las primeras constituciones mexicanas fue fuerte con atribuciones importantes por encima del Poder Ejecutivo. A continuación se revisan ejemplos emblemáticos de la fortaleza constitucional del Legislativo.

La Constitución de 1824 fue signada por el efímero imperio de Iturbide. Para Rabasa, el suceso marcó la vida política de la nación, ya que se destruyó la idea democrática de raíz al atentar contra la representación nacional.<sup>2</sup> Desde entonces, los constituyentes verían con recelo los abusos del Poder Ejecutivo y se apegaron a la idea francesa de la supremacía del Poder Legislativo, como el órgano más representativo y depositario de la soberanía. Las condiciones políticas de México a principios del siglo XIX orillaron a los constituyentes mexicanos a buscar límites y trabas al Poder Ejecutivo.<sup>3</sup> Los controles los encontraron en el bicameralismo y en las provincias por ese entonces en vías de constituirse en estados.<sup>4</sup>

La división de poderes plasmada en la Constitución de 1824 tuvo muchas deficiencias. El desequilibrio entre los poderes se hizo evidente. El predominio del Poder Legislativo sobre los otros dos poderes fue una de las principales características, lo que orilló al Poder Ejecutivo a salirse de su órbita, oscilando así entre la anarquía y la dictadura. La Constitución le otorgó al Poder Legislativo grandes facultades en el ejercicio del gobierno. Tanto la de Cádiz como la mexicana de 1824 le otorgaron al Congreso el poder de la bolsa, lo que le permitía fijar gastos, establecer impuestos,

contribuciones y determinar su inversión. El Poder Legislativo mexicano tenía la facultad de crear o suprimir empleos, determinar el valor de la moneda, adoptar un sistema de medidas y pesos, así como determinar la cantidad de las fuerzas armadas de mar y tierra además de reglamentar su organización.<sup>5</sup>

Los diez años de vigencia de la Constitución de 1824 se caracterizaron por 18 sustituciones del cargo presidencial tomando en cuenta los interinatos y repeticiones de Santa Anna. El único Presidente que terminó su periodo fue Guadalupe Victoria, con una política de “amalgama” que aglutinaba a las distintas fuerzas políticas del país. Los militares y el Congreso intervinieron en muchos casos para avalar designaciones presidenciales, sin respetar los resultados electorales. El Congreso aprobó la imposición de Guerrero en 1829 y lo declaró incapacitado en 1831, legitimando el golpe de Estado del vicepresidente Anastasio Bustamante. La Constitución de 1824 fracasó por muchos factores, pero uno de ellos y de vital importancia fue el desequilibrio de poderes establecido en ella.<sup>6</sup>

Tras la Constitución de 1824, los constituyentes habían aprendido que no bastaba dividir el poder para evitar el abuso de éste. El lograr que los Poderes permanecieran dentro de sus funciones sin invadir atribuciones de uno u otro no se había logrado en el primer ensayo constitucional. Antes bien, habían testificado los abusos del Poder Legislativo y de las usurpaciones del Poder Ejecutivo. En la Constitución de 1836 se continuó con la división de poderes, pero esta vez con una figura que se encargaría de mantener a las instituciones en su lugar: El Supremo Poder Conservador.

La Segunda Ley de la Constitución centralista consistió en la creación de un Supremo Poder Conservador. El objetivo de éste poder, según David Pantoja, fue el crear un equilibrio entre los poderes para evitar que alguno tuviera más fuerza que otro. El carácter regulador de este cuarto poder con fuerza moral consistía en arbitrar cualquier mal en las instituciones políticas. Debía de ser obedecido y sus decisiones respetadas como las del “oráculo social”. Este Poder sería el garante de la Constitución y de la armonía en las relaciones entre los Poderes de a Unión.<sup>7</sup>

La Constitución de 1857 significó un cambio profundo en el México del siglo XIX. A partir de entonces, no se volvió a cuestionar el régimen político, la forma de gobierno y la Carta Magna. En los siguientes planes revolucionarios y revueltas se dejó de convocar a un nuevo constituyente. Emilio Rabasa consideró que en la Constitución de 1857

había una ausencia en el equilibrio de poderes, pues se continuó con un Poder Ejecutivo sujeto al Poder Legislativo. Fueron varios factores los que generaron un Poder Legislativo tan fuerte. Uno de ellos fue el diseño unicameral, suprimiendo al Senado como Cámara colegisladora y representante de los Estados. El Poder Legislativo podía alargar los periodos ordinarios de sesiones hasta un mes, el primero, y hasta quince días en el segundo. El Congreso podía fijar a voluntad la convocatoria, la declaración y la duración del programa de sesiones. De acuerdo con la fracción XXX del artículo 72, autorizaba al Congreso “para expedir todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes (las del Congreso mismo) y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.<sup>8</sup> Con esta atribución podía expedir leyes sobre las facultades del Presidente. La herramienta constitucional más importante con la que cuenta el Poder Ejecutivo en los sistemas presidenciales es el veto. Con esta arma puede defenderse del Congreso y detener el proceso de creación de ley. Los constituyentes de 1857 no le otorgaron al Presidente la facultad de veto. En las reformas de 1874 se otorgó esta facultad, pero limitada, porque podía ser superado por la mayoría de los votos presentes.<sup>9</sup> El Poder Ejecutivo quedó indefenso frente a los legisladores y a su disposición en el proceso de creación de ley. Era tal el poder de acción del Poder Legislativo contra el Poder Ejecutivo, que en 1861 el Congreso pidió al Presidente Juárez que se retirara del gobierno para dejar en su lugar al general González Ortega. El proceso se realizó por una petición firmada por 51 diputados. A la petición se sumó otra respaldando al Presidente Juárez firmado por 54 diputados.<sup>10</sup>

Para Emilio Rabasa, la dictadura se volvió necesaria para sostener a los gobiernos, ante los defectos en el diseño de nuestras instituciones, ya que nunca se cumplió la Constitución en la organización de los poderes públicos, por lo que se gobernó fuera de ella. Prueba de ello fueron los gobiernos de Comonfort, de Juárez, Lerdo y Díaz. Todos hicieron a un lado la Carta Magna para gobernar.

Los constituyentes de 1857 obraron bajo el principio de la soberanía del pueblo ejercida por medio de sus delegados, por lo que con frecuencia equipararon al Legislativo con el pueblo. El Poder Ejecutivo era asociado con la tiranía, más aun con la actuación de Santa Anna a costas.

La crítica a este arreglo institucional no tardó demasiado. Juárez y Lerdo de Tejada fueron los primeros críticos con la Circular de Ley de Convocatoria del 14 de agosto de 1867. En ella se solicitaba reformar la Constitución en

los puntos siguientes: el establecimiento de dos cámaras, el veto del Presidente subordinado al voto de dos tercios de representantes, informes por escrito y nunca verbales del Ejecutivo ante las cámaras, restricción a la facultad de la Comisión Permanente para convocar a sesiones extraordinarias, sustitución provisional del Presidente, en caso de faltar también el Presidente de la Suprema Corte. Lerdo y Juárez llamaron al arreglo constitucional de 1857 y a la supremacía del Congreso una “convención”.<sup>11</sup>

La moda liberal del siglo XIX de la lucha contra el despotismo, la influencia del concepto de soberanía y el



efímero imperio de Iturbide, generaron en los constituyentes la idea de un Poder Legislativo fuerte y supremo en la conducción de la vida política. La ingeniería defectuosa en las constituciones mexicanas fue una de las causas de inestabilidad política del siglo XIX. Tanto que entre 1821 y 1857 existieron 23 congresos y 52 ejecutivos, contando los periodos de Iturbide como regente y como emperador. Estos datos indican que el número de asambleas fue menor al de cambios en el Ejecutivo. La primera mitad del siglo XIX muestra una clara estabilidad y continuidad de los congresos sobre la figura del Presidente.<sup>12</sup>

Los ensayos constitucionales se acabaron con la Constitución de 1857, y los conflictos entre poderes se terminaron con la llegada al poder de Porfirio Díaz. Éste logró construir una estructura política que le permitió gobernar al país con estabilidad y desarrollo económico. Al igual que sus sucesores, ignoró la Constitución de 1857 y gobernó alejado de ella, por medio de la creación de reglas informales entre los actores políticos, es decir, un sistema político que sostendría los defectos del régimen.<sup>13</sup>

El siglo XIX mexicano estuvo marcado por luchas intestinas para constituirse como nación. En este contexto, las constituciones mexicanas tuvieron defectos graves en los diseños del régimen. En los ensayos constitucionales del siglo XIX el Poder Legislativo fue diseñado como una institución fuerte por encima del Poder Ejecutivo. Lo que en muchos casos obligó en la práctica política al Poder Ejecutivo a ponerse encima de las instituciones.

Para los constituyentes el Congreso era el espacio de representación de la nación depositario de la soberanía nacional. Entonces el mito se tiene que repensar ya que la naturaleza y el espíritu de nuestra tradición constitucional en el siglo XIX fue edificar un Congreso sólido y fuerte.

#### LA DEBILIDAD POLÍTICA

La historia del Congreso en el siglo XX es otra, veámos como se pensaron las instituciones y como inició la relación de poderes. El Poder Legislativo en México durante gran parte del siglo XX estuvo contenido en sus atribuciones constitucionales y políticas debido al presidencialismo. Este fenómeno se caracterizó por una figura presidencial muy fuerte y por en un partido hegemónico (PNR, PRM, PRI). La combinación de ambos factores vulneró los pesos y contrapesos del sistema presidencial, tanto horizontales (ejecutivo, legislativo y judicial) como verticales (poderes locales). En las siguientes líneas se precisa la manera en que se edificó el presidencialismo mexicano y la inevitable debilidad del Congreso mexicano.

En la construcción de la Constitución de 1917 estaban presentes las ideas de Emilio Rabasa, en torno a la debilidad del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1857 y la inevitable consecuencia de la dictadura porfirista. Carranza señaló:<sup>14</sup>

“...el poder legislativo, que por la naturaleza propia de sus funciones, tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857 de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente pueden dominar las malas pasiones y los intereses bastardos”.<sup>15</sup>

La Constitución de 1917 diseñó una institución presidencial fuerte pero el poder que adquirió el Presidente hasta anular la división de poderes no tiene su origen en el texto constitucional. El presidencialismo no surgió con

la Constitución, los presidentes que gobernaron a partir de 1917 tuvieron que lidiar con varios factores adversos y con un Congreso activo como órgano de representación de los intereses locales. Venustiano Carranza (1917-1920) se enfrentó con un Congreso fuerte y sólido que no le permitió mucha libertad de acción. Sólo el 35% de sus proyectos de ley fueron aprobados por la Cámara de Diputados, en parte porque la mayoría de las iniciativas generadas provenían de los diputados.<sup>16</sup> El general Álvaro Obregón (1920-1924) pese a las facultades que le dio la Constitución, gobernó en materia hacendaria con facultades extraordinarias, concedidas por el Congreso. El 80% de los proyectos aprobados durante ese periodo, fueron propuestas de la Cámara de Diputados y menos del 20% de los proyectos de ley propuestos por el Poder Ejecutivo, fueron aprobados en ese periodo.<sup>17</sup>

La Revolución Mexicana implicó la descentralización del poder político, concentrándose en las distintas entidades del país. Muchos generales y hombres fuertes locales que crecieron al amparo de la lucha armada, se negaban a abandonar su poder en beneficio de las instituciones. Estos hombres tenían recursos para desafiar al poder central, pero también eran capaces de controlar y pacificar sus regiones.<sup>18</sup>

Frente a la dispersión del poder creado por la Revolución, el Congreso se convirtió en la institución donde las fuerzas locales se reagrupaban y enfrentaban en ambas cámaras. Fue el espacio de expresión de los grupos políticos conformados por partidos políticos personalistas y con escasa presencia nacional y social. La ley electoral dejaba en manos de las autoridades estatales y municipales la preparación de las elecciones, lo que permitía que los estados manipularan las elecciones para senadores y diputados. De esta forma, los jefes políticos organizaban a sus hombres para enviarlos a las cámaras como representantes de sus intereses y en oposición al gobierno federal.

Uno de los pilares del presidencialismo se apoyó fundamentalmente en la reforma de 1933, que prohibió la reelección inmediata de diputados y senadores. La medida debilitó al Congreso en la división de poderes. La reforma obedeció a una política de centralización en las decisiones con el fin de debilitar a los poderes locales. El Poder Legislativo como contrapeso al Poder Ejecutivo fue vulnerado políticamente y constitucionalmente con la prohibición de la reelección inmediata de diputados y senadores. Daniel Cosío Villegas afirmó que la causa de subordinación del Poder Legislativo al Presidente obedece al principio de no reelección. Se

impide al legislador hacer carrera política por su cuenta, ya que su suerte dependía del partido y la máxima autoridad en el organismo era el Presidente, por lo que debían de congraciarse con el Poder Ejecutivo en el Congreso.<sup>19</sup>

Benito Nacif establece que la reforma de 1933 permitió al PNR establecer un sistema de rotación de cargos, ya que el CEN del partido podía castigar o premiar a los políticos con distintos cargos o hacerlos a un lado en la vida política. La reforma inhibió a los partidos de oposición para conseguir candidatos para presentarlos en los distintos distritos electorales ya que no era posible hacer carrera legislativa. Es decir, los partidos de oposición ofrecían pocos estímulos para reclutar cuadros políticos para participar en las elecciones.<sup>20</sup>

El sexenio del general Lázaro Cárdenas es un periodo clave en la formación del sistema político mexicano en el siglo XX. Durante su gobierno, las instituciones políticas del país se redefinieron asumiendo nuevos papeles dentro del régimen. Las dos instituciones fundamentales fueron: un Presidente de la República con respaldo social de campesinos y obreros organizados, y un partido oficial disciplinado que se transformó en PRM para dar cabida a las masas.

Jeffrey Weldon considera cuatro condiciones para explicar el presidencialismo: un sistema presidencialista basado en la Constitución, un gobierno unificado, disciplina al interior del partido en el gobierno y un Presidente que es el líder reconocido del partido gobernante. Para este autor, si una de las anteriores condiciones deja de existir, el presidencialismo comenzaría a desmoronarse.<sup>21</sup> Desde el sexenio del general Cárdenas, el Poder Legislativo estuvo contenido en sus funciones políticas y constitucionales debido a la unión entre el presidente y un modelo de partido hegemónico.

## RUMBO A UN CONGRESO FUERTE

La transición democrática en nuestro país erosionó al presidencialismo propiciando la pluralidad política y la fragmentación del poder, lo que restableció los pesos y contrapesos contenidos en la Constitución de 1917. De esta forma, el Poder Legislativo cobró relevancia en los procesos políticos en el país a partir de 1988 cuando el PRI no ganó la mayoría calificada. Desde entonces, el órgano legislativo se volvió un actor de mayor peso y presencia en el régimen mexicano al convertirse en un espacio de expresión de la pluralidad. En las elecciones intermedias de 1997 el partido hegemónico perdió la mayoría absoluta en la Cámara de

Diputados, lo que transformó la lógica interna y obligó a la edificación de una Ley Orgánica del Poder Legislativo en 1999. Ahora bien, fue hasta el sexenio de Vicente Fox Quesada que el Congreso asumió y ejerció sus facultades constitucionales participando como un contrapeso a la figura presidencial y al ejercicio del poder. En este sexenio, la historia del Poder Legislativo se transforma ya que logra conjuntar el ejercicio de sus facultades constituciones en un ambiente de pluralidad y se convierte en un órgano político con fuerza ya que su actuar es un factor determinante en la vida democrática del país. El Poder Legislativo mexicano no siempre ha sido débil: ha sido una institución fuerte constitucionalmente y débil políticamente, pero en la actualidad es un órgano vital en el régimen mexicano ya que legisla, representa a la Nación y controla el ejercicio gubernamental. •

#### Notas

<sup>1</sup> Medina Peña, Luis: *Invencción del sistema político mexicano. Forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*, México, FCE, 2004. 415p.

<sup>2</sup> Rabasa, Emilio: *La Constitución y Dictadura. Estudio sobre la organización política de México*, México, CONACULTA, 2002, pp.

<sup>3</sup> El Poder Ejecutivo se diseñó unipersonal en teoría, pero se le agregó la figura de una Vicepresidencia que sería el segundo lugar en las elecciones, situación que propiciaba que éste se convirtiera en el principal rival del Presidente en turno: sería su segundo en la institución y su posible sustituto. La Constitución mexicana de 1824 creó el Consejo de Gobierno. Este órgano funcionaba durante los recesos del Congreso, siendo compuesto por la mitad de los individuos del Senado, uno por cada Estado. Era presidido por el Vicepresidente de la República y entre otras funciones tendría la de velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes; hacer observaciones al Presidente para el mejor cumplimiento de las leyes: podía convocar a propuesta del Presidente o por sí solo al Congreso a sesiones extraordinarias; prestar su consentimiento para el uso del ejército, así como para que el Presidente pudiera mandar en persona a las fuerzas de mar y tierra. Este órgano acotó profundamente la autoridad y atribuciones del Poder Ejecutivo. Véase a Pantoja Morán, David: “El diseño constitucional del Ejecutivo en México y sus problemas”, en *Foro Internacional*, México, Colegio de México, Vol. XXXVIII, abril-septiembre 1998, Núm. 2-3, p 251.

<sup>4</sup> Medina, Luis, *Op. cit.*, p. 74.

<sup>5</sup> Pantoja Morán, David: *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, México, El Colegio de México. El Colegio de Michoacán, 2005, p 26-28

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 255-256.

<sup>7</sup> Pantoja Morán, David: *El Supremo Poder Conservador. El diseño institucional en las primeras constituciones mexicanas*, *Op. cit.*, p.357.

<sup>8</sup> Esta explicación se basa totalmente en la obra de Emilio Rabasa, *Op. cit.*, p. 173.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.* p. 168.

<sup>11</sup> Véase la “Circular de la Ley de Convocatoria del 14 de agosto de 1867”, en Tena Ramírez, Felipe: *Leyes Fundamentales de México, 1808-2002*, México, Porrúa, pp. 689-696.

<sup>12</sup> Luis Medina, *Op. cit.*, pp. 36-40.

<sup>13</sup> Esta es una idea central del texto de Luis Medina. Para él la primera mitad del siglo XIX transcurre en la búsqueda de un régimen, sin pensar en las reglas informales o en el sistema político. Mientras que Díaz logra lo que sus antecesores no habían logrado: crear un cúmulo de reglas informales que permitiera gobernar. *Op. cit.*, p. 36.

<sup>14</sup> En ese sentido vease el trabajo Martínez Báez, Antonio, “Influencia de Don Emilio Rabasa en la Constitución de 1917”, en *Obras. Ensayos Históricos*. Vol. II, México, UNAM. 1996, pp. 171-180. También a Aguilar Villanueva, Luis: “El presidencialismo y el sistema político mexicano. Del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Alicia Hernández (coord.): *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, México, 1994, FCE-COLMEX., pp. 44-46. Esta idea también la tiene José de Jesús Orozco Henríquez en “El sistema presidencial y su evolución posterior” en *El sistema presidencial en el Constituyente de Querétaro y su evolución posterior*, México, IJ-UNAM, pp. 19-22.

<sup>15</sup> “Mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente de 1916” en Tena Ramírez, Felipe: *Op. cit.*, p. 758.

<sup>16</sup> Marván, Ignacio: “Ejecutivo fuerte y división de poderes: el primer ensayo de esa utopía de la Revolución Mexicana”, en Casar, Ma. Amparo y Marván, Ignacio (coordinadores): *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE-Taurus, 2002, pp. 127-156. También Jeffrey Weldon: “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Mainwaring, Scott y Sobert Shugart, Matthew (comps.): *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 178-185.

<sup>17</sup> Goospeed, Sthephen: “El papel del jefe del Ejecutivo en México,” en: *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, México, PAIM, Vol., VII, Núm. 1, enero-marzo de 1955, 70-71. Igualmente Weldon, Jeffrey: *Op. cit.*, pp. 178-185.

<sup>18</sup> Hernández Rodríguez, Rogelio: “La participación de los diputados en una época de reelección”, en Gil Villegas, Francisco y Hernández Rodríguez, Rogelio: *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, p. 57.

<sup>19</sup> Cosío Villegas, Daniel: *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972, p. 29.

<sup>20</sup> Nacif, Benito: “La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados de México”, en Gil Villegas, Francisco y Hernández Rodríguez, Rogelio, *Los legisladores ante las reformas políticas de México*, México, El Colegio de México, 2001, pp. 83-128

<sup>21</sup> Weldon, Jeffrey: *Op. cit.* pp. 174-211.

JOSAFAT CORTEZ SALINAS es Licenciado en Ciencia Política en la FCPYS de la UNAM. Estudiante de la maestría en Derecho en la UNAM.