

# La Fuerza del Tercio

Enrique Ochoa Reza\*  
Voz y Voto  
Octubre 1, 2006

Es un lugar común afirmar que el presidente es débil cuando su partido no tiene la mayoría absoluta en las cámaras de diputados y de senadores. Sin la mitad más uno de los votos en el congreso, se dice, el país está destinado a la parálisis legislativa que vivió el Presidente Vicente Fox. En suma, se repite sin mayor análisis, que en un gobierno dividido “el presidente propone y el congreso dispone”.<sup>1</sup>

Esta impresión común no es del todo correcta. Si bien es cierto que Felipe Calderón no tendrá la mayoría absoluta de los votos en ninguna de las cámaras del congreso, esto no quiere decir, necesariamente, que el próximo presidente será legislativamente débil. Con frecuencia se subestima la fuerza del presidente cuando cuenta con más de una tercera parte de los votos en ambas cámaras del Congreso. Así, el número mágico del próximo presidente no es solamente el 50% + 1 en las cámaras legislativas, de hecho también lo es el 33% + 1.

¿Qué tan poderoso es el presidente de la República cuando tiene en el Congreso el 33% + 1 de los votos? ¿Por qué son tan fuertes el presidente y su minoría legislativa?

Entre el 2006 y el 2012, el presidente tendrá la responsabilidad de proponer el nombramiento de cinco nuevos ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). También diseñará seis presupuestos nacionales y podrá vetar o promulgar cada una de las leyes que el Congreso apruebe durante los próximos seis años. En todos estos casos, el presidente necesita tan sólo del voto de 33% + 1 de los legisladores presentes para establecer su voluntad.

Así, un grado significativo del poder del presidente descansa en que su partido tenga al menos 168 de los 500 diputados y/o 44 de los 128 senadores. De acuerdo con los resultados electorales, el partido del presidente electo Felipe Calderón tendrá esos votos en el Congreso. Esta realidad legislativa será muy importante para el ejercicio del poder en los años por venir. Veamos porqué.

## Nombramiento de los Ministros de la SCJN

En los próximos seis años, cinco de los once ministros de la SCJN dejarán su cargo y por lo tanto será necesario nombrar a casi la mitad de los miembros de la Corte (ver tabla 1).<sup>2</sup> El procedimiento para nombrar a los ministros cambió el 1 de enero de 1995 y desde entonces

---

\* Enrique Ochoa Reza es profesor de Derecho y Teoría Constitucional en la UNAM. Su pagina de Internet es [www.enriqueochoareza.com](http://www.enriqueochoareza.com)

<sup>1</sup> En su discurso de toma de posesión, el 1 de diciembre de 2000, el Presidente Vicente Fox utilizó la ahora simbólica frase: “En esta nueva época de ejercicio democrático, el Presidente propone y el Congreso dispone. Esa es la nueva realidad del Poder en México”. Ver [www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx).

<sup>2</sup> El 30 de noviembre de 2006 deja sus funciones el Ministro de la SCJN Juan Díaz Romero. Está en duda si el proceso de nombramiento para ocupar la vacante lo iniciará el Presidente Vicente Fox o el nuevo presidente de la República, Felipe Calderón.

involucra al presidente y a una súper-mayoría en el Senado. ¿Cuál es el procedimiento a seguir?

El presidente le propone al Senado una lista con tres candidatos que deben cubrir ciertos requisitos constitucionales. El Senado cita, escucha y evalúa a los tres candidatos y con el voto de dos terceras partes de los senadores presentes nombra a uno de ellos como ministro. Hasta ahí no hay problema. ¿Pero qué pasa si ninguno de los tres candidatos propuestos por el presidente recibe el apoyo de las dos terceras partes de los senadores presentes?

Ante este caso, el presidente debe proponer al Senado una nueva lista con tres candidatos, entre los cuales puede repetir algunos nombres de los candidatos antes rechazados, y el procedimiento se repite. La diferencia en esta segunda vuelta es que si ningún candidato recibe el apoyo de dos terceras partes de los senadores presentes, entonces el presidente tiene la facultad de designar al nuevo ministro por sí sólo.<sup>3</sup>

Como el lector advierte, el presidente tiene garantizado el nombramiento del ministro de su gusto siempre y cuando su partido tenga el 33% + 1 de los votos en el Senado, es decir el apoyo de 44 de los 128 senadores del país. ¿Cómo le haría?

El presidente simplemente debe incluir el nombre de la persona que quiere designar como ministro dentro de cada una de las listas que envié al Senado. Al tiempo, le pedirá a sus 44 senadores que voten en contra de cualquier otro candidato que no sea su predilecto.

Con ello se garantiza que ningún otro candidato obtenga las dos terceras partes de los votos necesarios para su nombramiento. Solamente el candidato predilecto del presidente cumplirá el proceso constitucional. En el peor de los casos, nadie recibirá las dos terceras partes de los votos, se agotará el procedimiento y el presidente designará a su favorito.

Los requisitos de súper-mayoría siempre benefician a la minoría. Cada vez que un procedimiento requiere del voto de dos terceras partes, el resultado previsible es que la minoría que tenga el control de una tercera parte de los votos más uno, adquiere un poder de veto.

En el caso de los nombramientos de los ministros no es necesario llegar al final del procedimiento. Los senadores conocen sus facultades constitucionales y saben contar. A ninguno de ellos escapa que el presidente y su partido llevan mano y por lo tanto tienen una amenaza creíble para hacer de su candidato predilecto el nuevo ministro.

Así, el presidente de la República y 44 senadores, equivalentes al 33% + 1 del Senado, pueden nombrar a los próximos cinco ministros de la SCJN. ¿Cuántos senadores tendrá el partido de Felipe Calderón para el periodo 2006 – 2012?

El PAN tendrá 52 senadores que equivalen al 40.6% del Senado. Ningún otro partido por sí solo tendrá cerca de una tercera parte más uno de los votos. Inclusive los partidos que conformaron la Coalición por el Bien de Todos apenas suman 36 senadores, equivalentes al 28.2% de dicha Cámara. El PRI solamente tiene el 25.8% de los espacios (ver tabla 2). Así, el Presidente Calderón podrá nombrar, junto con su partido, a los próximos 5 ministros de la SCJN. Si el PAN se mantiene unido en la cámara alta, ninguna alianza de partidos podrá

---

<sup>3</sup> El artículo 96 de la Constitución establece el procedimiento para nombrar a un Ministro de la SCJN. Los requisitos para ser Ministro de la SCJN están en el artículo 95.

afectar este resultado. Por ello, el perfil de 5 de los 11 integrantes de la SCJN del futuro, dependerá de lo que el PAN y el Presidente Calderón decidan durante el presente sexenio.

## **Modificación del Presupuesto**

México es una democracia federal excepcional, donde la aprobación del presupuesto de egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados y, por lo tanto, no participa en su elaboración el Senado de la República. Además, hasta hace poco más de un año, no sabíamos si el presidente tenía o no la facultad de vetar el presupuesto aprobado por los diputados.

Hasta hace poco, en atención al procedimiento constitucional, el Presidente enviaba un proyecto de presupuesto a finales de año y la mitad más uno de los diputados tenían la facultad de discutirlo, modificarlo y aprobarlo en sus nuevos términos.<sup>4</sup> Así, los partidos que sumaran la mitad más uno de los votos podían, por si mismos, modificar y aprobar la forma en que el gobierno federal gastaría el dinero durante el próximo año. En efecto, en cuanto al presupuesto, el presidente proponía, pero la mayoría en la Cámara de Diputados disponía.

Esto cambió a raíz de que el Presidente Fox promovió ante la SCJN, en diciembre de 2004, una controversia constitucional en contra de la Cámara de Diputados. El presidente le pedía a la SCJN que le reconociera su facultad de vetar el presupuesto. En cambio, la Cámara de Diputados alegaba que la aprobación del presupuesto era su facultad exclusiva y por lo tanto el presidente no lo podía vetar. El reto para la SCJN no era menor, las consecuencias de su interpretación serían importantes para la vida democrática del país.

El 12 de mayo de 2005, la SCJN decidió por la apretada mayoría de 6 votos contra 5 que el presidente está facultado para vetar y formular observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación modificado y aprobado por la Cámara de Diputados.<sup>5</sup>

Días después, el 17 de mayo de 2005, la SCJN decidió por unanimidad que para superar las observaciones formuladas por el presidente se requiere la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión correspondiente.<sup>6</sup> A partir de esta controversia constitucional, el presidente y 33% + 1 de los diputados han tomado el control sobre el presupuesto. ¿Qué tienen que hacer?

El presidente puede proponer un proyecto de presupuesto a finales de año y la mitad más uno de los diputados en la cámara puede modificarlo en su totalidad y aprobarlo. El Presidente

---

<sup>4</sup> El 30 de julio del 2004 se reformó el artículo 74 fracción IV de la Constitución para establecer que cada año el presidente debe hacer llegar su Proyecto de Presupuesto a la Cámara de Diputados a más tardar el 8 de septiembre. La fecha límite cambia al 15 de diciembre para el año en que el presidente inicia su encargo. En esa misma reforma constitucional se puntualizó la facultad de la Cámara de Diputados para modificar el Proyecto de Presupuesto enviado por el presidente.

<sup>5</sup> Los votos a favor fueron de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Sergio Armando Valls Hernández, Juan Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón. Los votos en contra fueron de las Ministras Margarita Luna Ramos y Olga Sánchez Cordero y de los Ministros Juan Díaz Romero, Genaro Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo.

<sup>6</sup> Para leer el interesante texto de la Controversia Constitucional 109/2004 ver [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

recibirá entonces el presupuesto modificado por los diputados, lo vetará, lo modificará a la versión original y lo enviará de nuevo a la Cámara de Diputados. Sin embargo, ahora los diputados necesitarán de dos terceras partes de los votos presentes para imponer su voluntad sobre la del presidente. Este requisito de súper mayoría le da gran poder al Presidente y a su minoría.

Así, si el partido del presidente cuenta con al menos 168 de los 500 diputados, equivalentes al 33% + 1 de esa cámara, la oposición unida no podrá obtener las dos terceras partes que necesita para rechazar la nueva propuesta presupuestaria y el presidente obtendrá el presupuesto de su gusto.<sup>7</sup> ¿Cuántos diputados tendrá el PAN para el periodo 2006 – 2009?

El partido de Felipe Calderón tendrá 206 diputados, equivalentes al 41.2% de la Cámara. Con esta mayoría, Calderón y sus diputados tendrían el control sobre el Presupuesto de Egresos para los próximos tres años (ver tabla 3). Los diputados del PRI y de los partidos que integraron la Coalición por el Bien de Todos saben contar y conocen sus nuevas limitaciones constitucionales. Si actúan con cautela, tendrán la posibilidad de llegar a un honorable acuerdo presupuestario antes de que se imponga la voluntad del Presidente Calderón y de la minoría panista en la Cámara de Diputados.

### **El Veto Presidencial**

La posibilidad de vetar las leyes es una de las facultades presidenciales más importantes y al mismo tiempo una de las menos estudiadas en el sistema político mexicano. El presidente tiene la facultad de impedir que cualquier ley aprobada por ambas cámaras del congreso entre en vigor con el simple hecho de vetarla. Dicho veto puede ser definitivo si el presidente cuenta con el respaldo de al menos el 33% + 1 de los diputados o de los senadores. Esto es el producto de que cada cámara enfrenta un requisito de súper-mayoría para vencer el veto presidencial.<sup>8</sup>

Así, el presidente con 168 diputados y/o 44 senadores pueden vetar todas las leyes aprobadas por la mayoría del congreso durante los próximos seis años. En consecuencia, también puede influir significativamente en el contenido de todas las leyes por aprobarse utilizando su facultad efectiva de veto como una amenaza legislativa creíble.

Como ya hemos visto en los ejemplos anteriores, el partido de Felipe Calderón tiene más del 33% + 1 en ambas cámaras legislativas. De hecho, el PAN cuenta con suficientes senadores, que han sido electos por seis años, para asegurarle al Presidente Calderón la posibilidad de ejercer efectivamente el veto durante todo el sexenio, independientemente de lo que suceda en la elección para diputados del 2009. Este fue el mismo caso de Vicente Fox quien, gracias a los

---

<sup>7</sup> La resolución de la SCJN no tiene efectos generales pues no contó con el voto favorable de al menos 8 de los 11 ministros, como lo requiere el artículo 105 de la Constitución. Consecuentemente, la Cámara de Diputados puede promover una nueva controversia constitucional sobre este caso. Sin embargo, esto puede ser inútil pues la SCJN seguirá siendo casi la misma que resolvió a favor del Presidente en 2005. El único cambio será el Ministro Juan Díaz Romero quien deja sus funciones en 2006 y quien votó en contra del presidente en 2005. Por ello, su reemplazo no puede cambiar el sentido de la votación original, asumiendo que ningún ministro haya cambiado de parecer desde entonces.

<sup>8</sup> La Constitución establece en su artículo 72, inciso C que el veto presidencial se puede sobrepasar con el voto de dos terceras partes de ambas cámaras legislativas.

senadores del PAN, pudo mantener su capacidad efectiva de vetar a pesar de haber perdido el 33% + 1 de los diputados en la elección del 2003.<sup>9</sup>

Así, la oposición unida en ambas cámaras podría aprobar legislación opuesta a las preferencias del presidente durante todo el sexenio, pero éste podrá vetarlas sin que los diputados o senadores de las demás fuerzas políticas puedan hacer mucho al respecto.

## **Conclusiones**

La capacidad legislativa inicial de Felipe Calderón y de su minoría legislativa es importante. Durante los primeros tres años de su sexenio, Calderón tendrá la facultad de conseguir la aprobación del Presupuesto de Egresos de su predilección, independientemente de las preferencias presupuestarias de sus adversarios. Asimismo, contará con los votos suficientes en el Senado, a lo largo de todo su mandato, para nombrar a los próximos cinco ministros de la SCJN. Finalmente, el nuevo presidente también tendrá la posibilidad de vetar definitivamente cualquier ley que aprueben los partidos políticos de oposición en el Congreso y de influir en el contenido de cada ley en discusión bajo la amenaza de vetar en definitiva las leyes aprobadas que sean opuestas a sus preferencias. Esta fuerza legislativa inicial bien puede ser la base para construir un bloque mayoritario con otros partidos en el congreso.

El poder legislativo de Vicente Fox fue muy diferente. Fox nunca tuvo la condición de ventaja estratégica, que ahora tiene Felipe Calderón, para aprobar el presupuesto con su minoría legislativa en la Cámara de Diputados. La sentencia favorable de la SCJN vino en un año cuando Fox ya no contaba con el 33% + 1 en la Cámara de Diputados. Tampoco tuvo Fox la responsabilidad de nombrar a 5 de los 11 ministros de la SCJN. Quizás esto le hubiera dado herramientas de negociación legislativa.

Así, Calderón inicia su sexenio con mayor poder legislativo que el que nunca tuvo Vicente Fox y lo podrá usar desde su primer mes como presidente. En diciembre del 2006 habrá que nombrar a un nuevo ministro de la SCJN y se llevará a cabo el proceso para aprobar el Presupuesto de Egresos del 2007. Nada mal para un presidente que llega al poder con el menor número porcentual de votos a favor en la historia moderna del país. ¿Sabrá Felipe Calderón aprovechar su condición inicial favorable? ¿O será este sexenio un ejemplo más de que en México el congreso dispone, pues el presidente no sabe cómo, ni sabe qué, proponer?

---

<sup>9</sup> Benito Nacif describe esta situación en su libro *Para Entender el Poder Legislativo* (Ciudad de México: Editorial Norma, 2006).

**Tabla 1**  
**Ministros de la SCJN que dejarán su cargo entre 2006 y 2012**

<b>Nombre del Ministro</b>	<b>Fecha de Vencimiento de su Periodo</b>
Juan Díaz Romero	30 de noviembre de 2006.
Mariano Azuela Güitrón	30 de noviembre de 2009.
José de Jesús Gudiño Pelayo	30 de noviembre de 2009.
Genaro Góngora Pimentel	30 de noviembre de 2012.
Guillermo Ortiz Mayagoitia	30 de noviembre de 2012.

---

*Fuente:* Artículo Cuarto Transitorio del Decreto que reforma los Artículos 21, 55, 73, 76, 79, 89, 93 al 108, 110, 111, 116, 122 y 123 de la Constitución publicados en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1994.

**Tabla 2**  
**Senadores por Partido Político (2006 – 2012)**

<b>Partido</b>	<b>Mayoría Relativa</b>	<b>Represent. Proporcional</b>	<b>Total</b>	<b>% de la Cámara</b>
PAN	41	11	52	40.6%
PRI	27	6	33	25.8%
PRD	23	6	29	22.7%
PVEM	2	4	6	4.7%
Convergencia	3	2	5	3.9%
PT	0	2	2	1.6%
PANAL	0	1	1	0.8%
total	96	32	128	100.0%

---

*Fuente:* Los resultados de mayoría relativa y representación proporcional provienen del Instituto Federal Electoral (IFE) ver [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx). La suma total y el porcentaje de cada partido en la cámara es cálculo del autor.

**Tabla 3**  
**Diputados por Partido Político (2006 – 2009)**

<b>Partido</b>	<b>Mayoría Relativa</b>	<b>Represent. Proporcional</b>	<b>Total</b>	<b>% de la Cámara</b>
PAN	137	69	206	41.2%
PRD	89	36	125	25.0%
PRI	62	41	103	20.6%
PVEM	2	17	19	3.8%
Convergencia	6	11	17	3.4%
PT	4	13	17	3.4%
PANAL	0	9	9	1.8%
ASDC	0	4	4	0.8%
total	300	200	500	100.0%

---

*Fuente:* Los resultados de mayoría relativa y representación proporcional provienen del Instituto Federal Electoral (IFE) ver [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx). La suma total y el porcentaje de cada partido en la cámara es cálculo del autor. Posterior a la asignación de espacios por representación proporcional hubo un reacomodo menor de diputados entre diversos partidos. Así ASDC sumó un diputado más para llegar a cinco, con lo que formó una fracción parlamentaria. El PRI sumó tres más para llegar a 106. El PRD sumó dos para llegar a 127. El PT y el PVEM perdieron cuatro y dos respectivamente. El PAN no tuvo cambios. Ver composición final en [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx)