Controles al presidencialismo mexicano, responsabilidades y división de poderes

Juan Francisco Ribera Suárez*

Resumen

Controles y presidencialismo mexicano conforman dos instituciones controvertidas al día de hoy. Algunas críticas apuntan a su remplazo o parlamentarización vía gobiernos de coalición. Partiendo del estado actual en la materia, enfatizamos dos aspectos relegados: el régimen de responsabilidades del Ejecutivo y la división de poderes, el primero; más eficaz hasta 1900, cuando el presidente era responsable de un abanico de conductas, que incluía violaciones a la Constitución y, la segunda, hasta antes de Álvaro Obregón, cuando las entidades elegían a los Ministros de la Corte y no la voluntad presidencial.

Abstract

Controls and Mexican presidentialism make up two controversial institutions to this day. Some criticisms point to their replacement or parliamentarization via coalition governments. Starting from the current state of affairs, we emphasize two relegated aspects: the regime of responsibilities of the Executive and the division of powers, the first; more effective until 1900, when the president was responsible for a range of major behaviors including violations of the constitution and the second, even before Obregón, when the entities elected the Ministers of the Court and not the presidential will.

Sumario: Introducción / I. Presidencialismo: régimen de gobierno, dimensiones y naturaleza jurídica / II. Controles al poder público y controles al presidencialismo / III. Presidencialismo mexicano, dinámica y acotamiento de facultades, siglos XX y XXI / IV. Conclusiones / Fuentes de consulta

* Profesor-Investigador de la Universidad del Estado de Puebla, Co-Editor de la *Revista Katuxawa*.

Introducción

El presidencialismo,[1] un sistema o tipo de gobierno, conforma, al lado del parlamentarismo, el dúo de regímenes típicos en el mundo y es también fruto de la modernidad. Apareció con el primer Estado federal de la historia, Estados Unidos de América, y nuestro país, una vez que alcanzó la independencia política de España y tras la fallida monarquía de Agustín de Iturbide, lo incorporó en su primera Ley Fundamental,[2] la de 1824, vía el primer presidente en nuestra historia. Nuestro estudio no analiza el presidencialismo mexicano *latu sensu,* sino solamente sus controles, clasificados por la teoría en jurisdiccionales, políticos y administrativos. Es oportuno aclarar que si por control entendemos la existencia de normas y órganos facultados para sancionar, entonces, límite y control no son sinónimos y las tres categorías citadas son, finalmente, jurídicas. De su lado, la existencia misma de los poderes fácticos ejemplificaría un límite, más no un control, al no estar establecidos en norma jurídica alguna. Sintetizando, si posee carácter vinculante es control, sino lo tiene, es mero límite. Además, desde la óptica de las ciencias sociales, la judicialización de las relaciones ejecutivo-legislativo parecería ser producto de un cúmulo de factores que incluirían la alternancia, el fin del partido hegemónico y el fortalecimiento del capitalismo transfronterizo y, además, el tránsito de país rural a urbano así como el florecimiento de una cultura política más crítica, más informada, factores todos que llevaron al colapso de las llamadas facultades metaconstitucionales de nuestro presidencialismo (según les denominaba el insigne Jorge Carpizo).[3] Sin embargo, materialmente hablando, dicha disminución formal de facultades no se tradujo ni en mayor responsabilidad ni en mayor eficacia del control al Ejecutivo mexicano, cuestiones que al día de hoy permanecen insolutas desde el último cuarto del siglo XX y las primeras dos décadas del actual, veinte años después de la alternancia.

El control al presidencialismo (es decir, la existencia de órganos facultados para materializar los límites constitucionalmente establecidos) surgió, primero en las constituciones francesa e inglesa, vía división de poderes (horizontal: Legislativo, Ejecutivo, Judicial), siendo el presidencialismo una variante del poder Ejecutivo y vertical (federal, estatal-provincial y municipal). La división de poderes, sin embargo, desde la instauración del presidencialismo en Estados Unidos, más allá de un ordenamiento jurídico, supone ciertas condiciones materiales; origen partidista diverso ejecutivo-legislativo, además de la existencia de un sistema de partidos consolidado, pues cuando no es así, ocurre que el Ejecutivo engulle al Legislativo. Esta

---

[1] Juan Francisco Rivera Suarez, *Controles al Presidencialismo Mexicano. Régimen de responsabilidades del Ejecutivo y falta de independencia del Poder Judicial; obstáculos para el control eficaz*, Tesis de Doctorado, México, UAM-Azcapotzalco, 2017.

[2] La llamada Constitución de Apatzingán de 1814 promovida por Morelos o la de Cádiz de 1812, no tuvieron vigencia en un Estado soberano, pues México no era aún independiente.

[3] Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales*, 4a edición, México, Porrúa-UNAM, 1994, pp. 10-25.

sola observación daría solidez a la teoría de los límites al presidencialismo mexicano producto de factores políticos, sociales y económicos de las últimas tres décadas, nexo causal que, si bien reconocemos, no concebimos sin el concurso de un tinglado más amplio; control al poder, a secas, y control de constitucionalidad o justicia constitucional *latu sensu*. De suerte tal que los límites al poder excederían con mucho el control constitucional. El control al presidencialismo mexicano se remonta entonces, *de iure* y, en nuestra óptica, a la instauración en nuestra Ley Fundamental de 1824 de la tríada multicitada: división de poderes; límites temporales, renovación continua del mandato y sistema estadounidense de constitucionalidad, de justicia o control constitucional. Así pues, los controles al presidencialismo mexicano forman parte de un cumulo más amplio, límites al poder en sí y por sí, vía limitaciones o fiscalizaciones de índole política, judicial y administrativa, incluyendo la justicia constitucional o control de constitucionalidad presentes al comienzo de nuestra vida como nación independiente. Puntualizamos, los controles al presidencialismo son un subgrupo de un agregado más amplio, el control constitucional, al que a su vez, pertenece el control al poder.

La disminución de facultades del presidencialismo mexicano del último cuarto del siglo XX, coincidió con el establecimiento de la constitucionalidad europea y la sustitución del modelo americano de control. Lo último, evidenciado en las reformas constitucionales que impusieron nuevos bríos a la *controversia constitucional* e incorporaron la *acción de inconstitucionalidad*, amén de otros medios de control constitucional, con lo cual se confirmó a nuestra Suprema Corte como Tribunal Constitucional, órgano encargado de ejercer el control jurídico.

Reiteramos, los controles al presidencialismo mexicano no sólo son producto del tránsito de un sistema de partido a otro, de un modelo de acumulación a uno distinto, ni herencia de una cultura política democrática expansiva, reemplazo de una autoritaria anterior, sino también, devienen resultado del desplazamiento de un sistema de justicia constitucional por otro y de la necesidad de sujetar los actos y decretos del presidente a la Constitución, donde el cúmulo de medios de control constitucional, desde el amparo hasta la controversia, juegan hoy un papel insoslayable. Así pues, la tesis que sustenta la presente investigación es la siguiente: "el régimen actual de responsabilidades del Ejecutivo mexicano y la falta de independencia del Poder Judicial, materializan dos causas principalísimas de la ineficacia en el control, siendo ambas figuras más eficaces en la ley suprema del primer cuarto del siglo pasado. No habiendo conocido México, strictu sensu, ni el presidencialismo típico ni la real división de poderes".

En realidad, el control al presidencialismo mexicano ha retrocedido en lugar de haber avanzado, toda vez que en él persisten dos obstáculos fundamentales: régimen estrecho de responsabilidades del Ejecutivo, modificado en 1900, hallazgo que Ramos Quiroz,[4] definió como un asunto de exclusivo control constitucional y que

[4] Francisco Ramos Quiroz, *El control constitucional y la Suprema Corte de Justicia: una perspectiva histórica,* 2a edición, México, UBIJUS, 2013.

nosotros hicimos extensivo al presidencialismo. Estrechamente vinculado a lo anterior, subsiste el antiquísimo debate sobre la división de poderes, mismo que, según revela el análisis histórico de nuestros textos constitucionales, la Norma Suprema de 1917 buscó consolidar, dando más independencia al Poder Judicial vía elección de los ministros por las legislaturas estatales, siendo el expresidente Alvaro Obregón el responsable de iniciar el retroceso al arrebatarle la facultad a las entidades federativas para otorgarlas al presidente, situación que persistió durante buena parte del siglo pasado. Lo anterior, no deja de ser cierto pese a la merma actual de potestades del Ejecutivo; invistiéndose al Senado y Poder Legislativo, la facultad de aprobar las ternas propuestas por el presidente, conformando, así, al Poder Judicial. Es el caso que, si el Senado las rechazare hasta en dos ocasiones consecutivas, el presidente, por ministerio de ley, nombraría al ministro faltante. Lo anterior no modifica en nada el paradigma iniciado por Alvaro Obregón, toda vez que si bien el presidente de la república no elige ya, personal ni directamente, a los ministros de la Suprema Corte, él y sólo él diseña las ternas que al final del día serán votadas. Por ende, esta sola facultad presidencial mantiene la intromisión del Ejecutivo en la conformación de otro poder, el titular del control constitucional, ni más ni menos. En suma, en nuestro país persiste la división de poderes formal, no material, en tratándose del vínculo ejecutivo-judicial. La relación ejecutivo-legislativo corre por cuerda separada.

No obstante y, sin conceder, consideramos que figuras como la revocación de mandato, el gobierno de coalición y la parlamentarización, añadirían nuevos bríos y eficacia distinta a la judicialización, fiscalización y sujeción de los actos del ejecutivo mexicano al imperio y contenidos de la Constitución.

No obstante y, sin conceder, consideramos que figuras como la revocación de mandato, el gobierno de coalición y la parlamentarización, añadirían nuevos bríos y eficacia distinta a la judicialización, fiscalización y sujeción de los actos del ejecutivo mexicano al imperio y contenidos de la Constitución. Sin embargo, si bien son mecanismos que podrían hacer más eficiente el control al Ejecutivo mexicano, impedirían conocer los alcances del presidencialismo típico, mismo que México no ha conocido hasta la fecha y en el que se ha abierto una posibilidad distinta a raíz de la victoria obradorista en 2018. Además del método histórico y el empleo de la teoría sociológica estructural, recurrimos al *método lógico-jurídico* en el análisis de textos legales empleados en esta investigación.

El presidencialismo mexicano actual es un régimen de facultades disminuidas, sin las antaño conocidas prerrogativas metaconstitucionales, toda vez que el presidente ha dejado de ser jefe del partido hegemónico y con ello el gran elector de una administración pública centralizada y descentralizada, donde asignaba directa o in-

directamente miles de cargos públicos, administrativos y de elección popular.[5] Si bien, los sexenios foxista y calderonista evidenciaron la pérdida de esta facultad, la última, pareció resurgir en el primer trienio del priista Peña Nieto, aunque en condiciones radicalmente distintas; al fin y al cabo nuestro sistema de partidos ha cambiado, es competitivo y el Ejecutivo está imposibilitado para designar la totalidad del aparato burocrático nacional; no remueve ni nombra gobernadores a capricho, por ejemplo, incluso, ni la victoria de López Obrador conduciría de vuelta a la era del partido hegemónico, pues quien lo afirme desdeñaría el empoderamiento alcanzado por la ciudadanía mexicana en las últimas décadas. Será indubitable el dominio presidencial sobre el Legislativo en los próximos seis años, siendo también clara la subordinación del Judicial a López Obrador, pues se renovarán algunos ministros a fines de año y será claro el tinte obradorista de estos nuevos ministros. Así pues, pormenorizamos el viraje que ha tomado el presidencialismo mexicano del siglo XXI, diverso al del siglo pasado, transformación que orilló a la modificación de la tradicional división de poderes, pues desde 1997 no había coincidido el partido político del presidente con el que ostentaba la mayoría en el Legislativo, erosionándose la tradicional subordinación del primero hacia el segundo. Subordinación que resurgió con la victoria morenista del 1 de julio. A su vez, es digna de mencionarse la emergencia de los organismos autónomos en las décadas que nos ocupan, pues estos significaron una merma considerable a las facultades del Ejecutivo; bien arrebatándole su antigua esfera de poder, bien fiscalizándolo o sujetándolo a cuentas. Entremos en materia.

I. Presidencialismo: régimen de gobierno, dimensiones y naturaleza jurídica

Formal y fáctica son dos dimensiones del presidencialismo. La primera estudia el derecho constitucional, la segunda analiza la historia y la ciencia política (subsumiendo, a su vez a la sociología). En tratándose de la primera disciplina, el presidencialismo se inserta en un agregado más amplio, la teoría constitucional, a partir de tres ejes: función, estructura y proceso, vinculado a los valores de justicia, eficacia y democracia. En nuestra óptica, no podría realizarse ningún análisis serio del presidencialismo sin recurrir a la categoría que le precede, temporal y epistemológicamente; la división de poderes. A su vez, al lado de las dimensiones existen los enfoques, tema que Escamilla Cadena[6] vincula con el punto de vista o arsenal que cada disciplina dirige al fenómeno: "Los enfoques teóricos que han abordado el estudio de los sistemas presidenciales desde el derecho constitucional elaboraron cla-

[5] La victoria obradorista de 2018 posee un contexto distinto a las victorias del PRI en el siglo XX.

[6] Alberto Escamilla Cadena y Luis Reyes García, "Las transformaciones del presidencialismo mexicano", *Sociológica,* año 16, números 45-46, enero-agosto de 2001.

sificaciones de las diferentes formas de gobierno para definir y caracterizar a los sistemas parlamentarios, presidenciales y semi-presidenciales".[7] Según Escamilla, son tres los enfoques:

- Histórico
- Ciencia Política
- Derecho

El enfoque histórico, aseveramos líneas arriba, obedece a inquisiciones causalistas, amén de descriptivas y pretende, como la ciencia política, explicar el presidencialismo latinoamericano, del que el mexicano constituye una subclase. Fue en tierra estadounidense dónde surgió el primer régimen presidencial de la historia, el primer estado federal del orbe y la insólita convergencia de federalismo y bicameralismo, ¿por qué razón? Han buscado la historia, la ciencia política y la economía dar respuesta a la interrogante anterior y, en particular, en tratándose de la primera, analizar la génesis, esto es, el cúmulo de fuerzas y estructuras que colisionaron en uno u otro sentido para dar forma a un fenómeno concreto. Así pues, el presidencialismo latinoamericano corrió en línea paralela con otras realidades, dicotomías centralismo *vs.* federalismo, conservadurismo *vs.* liberalismo, laicismo *vs.* clericalismo, conservadurismo *vs.* liberalismo económico, entre otras. De este modo, el fenómeno del presidencialismo evolucionó o se transformó en consonancia con variables a él vinculadas, clarificándose tres etapas: federalismo del siglo XIX, federalismo del siglo XX y, el del siglo XXI. Al respecto, dice Escamilla Cadena:

> […] La vertiente histórica ha dado cuenta de los orígenes, el desarrollo y la evolución del presidencialismo […] analizando las causas que propiciaron su predominio dentro del sistema político, particularmente en […] América Latina. Los análisis se han centrado en temas como las disputas que tuvieron lugar en el siglo XIX entre la monarquía y la república, los federalistas y los centralistas, los liberales y los conservadores, pasando por la evolución de los caudillos, la emergencia de los populismos, la fase de dictaduras militares, la conformación de Estados burocráticos autoritarios, hasta llegar a la época de las transiciones a la democracia hacia finales del siglo XX.[8]

De su lado, la ciencia política, una ciencia social causalista —avocada a analizar el fenómeno del poder público desde un enfoque estructural, es decir, considerando al poder desde el ejercicio de los órganos públicos estatales— analiza también el presidencialismo, focalizando el poder que se ejerce desde las estructuras; esa suerte

---

[7] Karl Lowenstein (1949), "La presidencia fuera de los Estados Unidos", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado"*, núm. 5 mayo-septiembre, México, pp. 21-28. Otra referencia es Bernard Schwartz (1966), *Los poderes de gobierno. Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos,* vol. II *Poderes del presidente*, México, UNAM.

[8] Cadena Escamilla, *op. cit*., nota 6.

de instituciones, prácticas y costumbres que limitan o frenan la autonomía del agente o actor social. Así pues, la ciencia política ha puesto énfasis en los siguientes ejes o vínculos entre presidencialismo y

a) Legislativo
b) Sistema de partidos
c) Sistema electoral
d) Instituciones políticas
e) Diseño institucional o ingeniería constitucional

Según se desprende de la lista invocada, los indicadores que miden los atributos de ambos tipos de régimen son: titularidad del Ejecutivo, dual o única; independencia o subordinación entre Legislativo y Ejecutivo, incluyendo el grado de autonomía de este último; duración de su mandato y controles de diversa índole. Las variantes anteriores constituyen, instrumentos que permiten clasificar el régimen en cuestión; presidencial, semipresidencial o parlamentario. Desde luego, en la tipología anterior el sistema electoral resulta determinante toda vez que prescribe el modo en que el sufragio popular se materializa de uno u otro modo, constituyendo un cierto régimen según si la titularidad del Ejecutivo sea dual o única; presidente y vicepresidente. Respecto al grado de subordinación o autonomía legislativo y ejecutivo —autonomía en tratándose del régimen presidencial y distintos grados de subordinación en el caso de los regímenes semipresidencial y parlamentario—. La duración del mandato constituye, así, una categoría que discrimina entre un tipo de régimen y otro, rígido en el caso del presidencialismo y semiflexible o plenamente flexible en tratándose del semipresidencialismo y el parlamentarismo.

> Además, es muy difícil remover a un presidente de su cargo, aun cuando sea incapaz y carezca del apoyo de los legisladores y de otros actores políticos destacados. Dada su mayor capacidad de promover cambios en el gabinete y el gobierno, los sistemas parlamentarios ofrecen posibilidades mayores para resolver los conflictos. Esta válvula de seguridad puede favorecer la estabilidad del régimen.[9]

Según Sartori, la mayor rigidez del régimen presidencial, derivada del carácter fijo de su mandato, es fuente principalísima de las críticas enderezadas en contra suya al dar vida a regímenes débiles mantenidos en pie pese a su déficit de legitimidad. Por tanto, en tratándose del régimen parlamentario, el sistema electoral también traduce los votos ciudadanos en puestos de gobierno; mayoría parlamentaria de la cual surgirá el Primer Ministro y su gabinete. En suma, trátese del régimen parlamentario o del presidencial, en uno y otro caso se requiere de normas que traduzcan la voluntad popular en puestos u órganos de gobierno. Observamos inocultable así,

[9] Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1994.

la relación que guarda el sistema electoral y de partidos con el sistema de gobierno, conformando correlaciones harto interesantes. Por ejemplo, un sistema electoral de mayoría tenderá a generar un sistema de partidos bipartidista en tanto que un sistema electoral plurinominal o de representación proporcional favorecerá la conformación de un sistema de partidos plural. En el mismo tenor, el régimen presidencial se asienta sobre un sistema electoral de mayoría o uninominal, en tanto que el régimen parlamentario guardará mayores puntos de contacto con el sistema electoral plurinominal. A su vez, los estudiosos han hecho énfasis en la correlación existente entre el régimen presidencial y un sistema partidista con partidos débiles.

Para Giovanni Sartori, a los sistemas políticos democráticos se les divide en presidenciales y parlamentarios (antitéticos), diferenciación mucho más complicada que la relativa al sistema electoral; dividido a su vez en sistemas de mayoría versus sistema plurinominal.

Asimismo, como es sabido, el primer estado federalista de la historia, Estados Unidos de América, cristalizó tres variables: federalismo, senado (bicameralismo) y presidencialismo. La tríada anterior es harto interesante pues haría suponer que un tipo de federalismo, el instaurado en América, Latina y Anglosajona, sólo sería viable con un legislativo bicameral y un ejecutivo presidencial, pues habiendo sido así en los orígenes, así debería seguir siendo *ad infinitum*. El argumento, simplista y falaz, se halla en la médula del pensamiento teórico, incluyendo historiadores y politólogos, quienes han defendido la implantación y supervivencia del presidencialismo latinoamericano atendiendo a su origen histórico y su contexto.[10] En suma, para Giovanni Sartori,[11] a los sistemas políticos democráticos se les divide en presidenciales y parlamentarios (antitéticos), diferenciación mucho más complicada que la relativa al sistema electoral; dividido a su vez en sistemas de mayoría *versus* sistema plurinominal.

> De manera que un sistema es presidencial si, y sólo si, el jefe de Estado (el presidente) a) es electo popularmente; b) no puede ser despedido del cargo por una votación del Parlamento o congreso durante su período pre-establecido, y c) encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa. Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro, según mi definición.[12]

---

[10] Es la aportación de Nohlen al respecto, según él, el contexto determina el tipo de régimen o el tipo de sistema electoral.

[11] *Ibidem*, p. 99.

[12] *Ibidem*, p. 97.

Según Sartori, son tres los criterios esenciales que caracterizan el sistema presidencial (típico, ideal), a saber: origen en el voto popular, imposibilidad del Legislativo para destituir al Ejecutivo durante el periodo por el que fue electo y la facultad principalísima de constituir gobierno. Las tres condiciones han de cumplirse de manera conjunta y simultánea. Continuemos: "El primer criterio (o criterio 1) definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años)".[13] En efecto, un sistema presidencial es tal si el presidente o cabeza del Ejecutivo proviene de elección popular, sea directa o indirecta, directa como la mexicana o indirecta como la estadounidense. A nuestro juicio, la finalidad del sistema presidencial es, primeramente, que el titular del Ejecutivo provenga del voto popular, no importando las diferencias alrededor del mecanismo. En los regímenes presidenciales, por tanto, el Legislativo carece de la facultad de destituir al Ejecutivo, siendo el presidente el titular de este último, designando a su gabinete aún y cuando la censura del Legislativo pudiere destituir a sus secretarios o ministros.[14] Efectivamente, el segundo rasgo del sistema presidencial radica en la imposibilidad del Congreso o Parlamento para designar o disolver al gobierno o poder Ejecutivo. Para Sartori; "el tercer criterio es que el presidente dirige el Ejecutivo".[15] En términos geográficos, el régimen presidencial tiene a Latinoamérica como su principal bastión, explicación motivada por razones históricas. La pregunta vital, relativa al origen del presidencialismo en México, se ubicaría en términos históricos: el presidencialismo se adoptó en México por la influencia de Estados Unidos y la preferencia hacia este tipo de régimen, remedio contra la monarquía de la cual se huía, tanto por la experiencia española como por el fracaso del imperio de Iturbide. Pero no se abandonó la posibilidad de contar con una mano fuerte, una que pudiera mantener la cohesión de tan vasto territorio y tan encontrados intereses. Según Sartori, la adopción del régimen presidencial en Latinoamérica obedeció a cuestiones prácticas, inmediatas, no a un debate concienzudo acerca de las bondades de uno u otro sistema.

> Tenemos, en la actualidad, unos 20 países, concentrados en su mayoría en América Latina. La razón por la que Europa no tiene sistemas presidenciales puros, mientras que los encontramos desde Canadá hasta Cabo de Hornos […] es histórica y no se trata de una decisión deliberada…Pero mientras que Europa no daba cabida a los presidentes electos (al menos hasta 1919), en el nuevo mundo casi todos los nuevos países conquistaron su independencia como repúblicas […] y por tanto debieron elegir a sus jefes de Estado, es decir, a sus presidentes. La división entre los sistemas presidenciales y los parlamentarios no resultó, pues, de alguna teoría que debatió si una forma era superior a la otra. Pero ya es tiempo de que ocurra

[13] *Idem.*

[14] *Ibidem*, p. 98.

[15] *Ibidem*, p. 99.

> ese debate y en consecuencia, de que se haga una evaluación comparativa de la forma en que funcionan ambos sistemas.[16]

Entonces, para Sartori, la adopción del régimen presidencial en Latinoamérica obedeció a cuestiones prácticas, inmediatas y no a un debate concienzudo en torno a las bondades de un sistema sobre otro, hoy es hora de provocar dicho debate. Compartimos la crítica que realiza Sartori, hacia los regímenes presidenciales sin importar que, según haremos valer más adelante, nuestra crítica se focalice en su déficit democrático, el hándicap en tratándose del sistema electoral, la manera imprecisa de traducir el voto popular. Centrando, en la lógica del sistema electoral, la crítica a dicho régimen.

> El Modelo de Washington está caracterizado […] por la división y separación de poderes entre el presidente y el Congreso […] Lo esencial es que la división consiste en "separar" al Ejecutivo del apoyo parlamentario, mientras que compartir el poder significa que el Ejecutivo se mantiene con el apoyo del Parlamento, o cae cuando le falta éste. Con este criterio lo que los Estados Unidos tienen es realmente separación de poderes.[17]

Al estudiar el presidencialismo y su eventual superioridad o desventaja ante el parlamentarismo, es de suyo fundamental la denominada división de poderes, misma que, como afirma el ilustre doctor florentino, se ha prestado a demasiados equívocos, discordamos del concepto florentino de división. En nuestra óptica, la división no se limita a la imposibilidad de remover el Legislativo al Ejecutivo o viceversa, sino a su origen: la imposibilidad de un poder de integrar otro, intromisión que existe en el caso mexicano, tanto del Ejecutivo y el Legislativo hacia el Judicial, impidiendo, así, la división de poderes formal y material. Para Sartori, en cambio, la separación de poderes se agota en la imposibilidad de un presidente de disolver al Legislativo, como ocurre en la mayoría de regímenes presidenciales.[18] Igual de relevante es el prejuicio, ampliamente extendido, que atribuye a los sistemas presidenciales una sobrada eficacia, juicio que, a nuestro parecer, no es del todo cierto: "El supuesto básico acerca de los sistemas presidenciales es que conducen a un gobierno fuerte y efectivo —por sí mismos y en comparación con los sistemas parlamentarios —. Pero este supuesto tiene poco fundamento".[19] Debate que el triunfo obradorista en México ha vuelto a traer a la luz. En tanto, el sistema estadounidense, según Sartori, no es un sistema fuerte, sino débil, que ha funcionado gracias al pragmatismo anglosajón y la debilidad de su sistema de partidos: "El sistema estadunidense funciona[…] Porque los estadunidenses tienen una maquinaria constitucional diseñada para la parálisis gubernamental, defecto que surge con toda su fuerza cuando se ex-

---

16 *Ibidem*, p. 100 y 101.

17 *Ibidem*, p. 102.

18 *Ibidem*, p. 103.

19 *Ibidem*, p. 104.

porta su presidencialismo".[20] Adoptado en Latinoamérica y funcional por décadas, subordinando el Legislativo al Ejecutivo, el caso mexicano del siglo XX no cambiaría hasta que el legislativo provino de una fuerza política distinta al presidente, fenómeno desconocido en nuestro continente hasta el arribo de las olas democratizadoras y las transiciones latinoamericanas de fines del siglo pasado.

La preocupación sobre los límites y funcionamiento del presidencialismo estadounidense ha llevado a proponer un reforzamiento de las facultades de los presidentes de la región, entre ellas: veto de secciones de leyes, gobierno por decreto y amplios poderes de emergencia. Siendo la división de poderes piedra angular de la problemática padecida por el presidencialismo: "Sea como fuere, en última instancia el problema reside en el principio de la separación de poderes, el que mantiene a los presidencialismos de la América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo".[21] Otro de los ejes temáticos relativos al presidencialismo es su eventual sustitución por el parlamentarismo, Juan Linz, entre otros, han concluido que el remedio no es —en América Latina— mejorar el presidencialismo sino su lisa sustitución por el parlamentarismo, aduciendo la mayor estabilidad y superioridad democrática del segundo,[22] estabilidad fundamental al discriminar entre un régimen y otro. Como es sabido, una de las críticas al presidencialismo radica en su rigidez, su imposibilidad de hacer frente a crisis importantes. Sartori propone, en cambio, como alternativa el semipresidencialismo o parlamentarización,[23] en lugar de la sustitución (Valadés *dixit*),[24] incluidas sus inveteradas figuras: gobierno de coalición, jefatura de gabinete y ratificación legislativa de los miembros del gabinete, etcétera. Luego entonces, al vetusto debate sobre la sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo, se incorpora esta tercera variable.

II. Controles al poder público y controles al presidencialismo

Así pues, cuando el presidencialismo se estudia desde sus vínculos con la realidad social, el fenómeno se analiza desde el enfoque de las disciplinas sociales. Cosa distinta ocurre cuando el presidencialismo y sus controles se analizan como elementos sustantivos del Estado constitucional de derecho, el constitucionalismo, la supremacía y el control constitucional. En este caso, el asunto es visto desde el ángulo jurídico, la ciencia del derecho y el subsistema normativo. El régimen presidencial queda supeditado a aquel otro de la supremacía y el control constitucional, pues los controles al presidencialismo no constituyen aquí sino una mera subclase dentro

[20] *Ibidem*, p. 107.

[21] *Ibidem*, p. 110.

[22] *Idem.*

[23] *Ibidem*, p. 111.

[24] Diego Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales,* 1a reimpresión, México, UNAM, IIJ, El Colegio Nacional, 2011, pp. 10-33.

amazonaws.com/diariobasta

En este sentido, el presidencialismo es tan material y tan real como cualquier otro fenómeno social o de la naturaleza, sea el Estado, la familia, los partidos políticos.

de un agregado más amplio, el control constitucional. *A contrario sensu*, cuando concebimos al presidencialismo como causa y efecto de fuerzas y estructuras históricas, sociales, económicas, tal régimen es enfocado desde la dimensión fáctica. En este tenor, los controles al presidencialismo serían un mecanismo añejo; vetusto como las primeras constituciones americanas, incluyendo la estadounidense y las latinoamericanas. Controles al presidencialismo no significarían, así, más que sometimiento preciso de un poder, el Ejecutivo, al imperio preciso de la Constitución y el orden constitucional derivado de la última. En este sentido, el presidencialismo es tan material y tan real como cualquier otro fenómeno social o de la naturaleza, sea el Estado, la familia, los Partidos Políticos. Así pues, visualizar el presidencialismo como un producto de fuerzas y estructuras sociales que cohabitan y materializan a través de un conjunto de redes e interacciones es, a mi parecer, concebir al presidencialismo desde una postura fáctica, sociológica justamente.

II.1 El control al Ejecutivo en Mora-Donatto

La discusión sobre la legitimidad en el ejercicio del poder ha cobrado fuerza en el ámbito jurídico. *A*utores como Mora-Donatto,[25] dan cuenta de su contenido funcional, enfatizando el papel que juega el poder Legislativo controlando al Ejecutivo. Ciertamente, desde su arribo al constitucionalismo contemporáneo, la división de poderes no ha dejado de ser referente y discordia en la teoría presidencial y, en general, en toda discusión sobre regímenes de gobierno. De letra muerta incorporada a la Constitución de buena parte de los países del mundo, mutó en indicador que mide el grado de institucionalización de cualquier régimen, diferenciando entre uno y otro tipo y una mayor o menor eficacia, a partir de la relación ejecutivo-legislativo. "Por ello y porque las reformas recientes le siguen otorgando al Congreso amplias facultades de control es porque se hace necesario regularlas sin demora, para que

[25] Cecilia Mora-Donatto, *Constitución, Congreso, legislación y control. Coordenadas para legisladores en tiempos de reelección*, México, UNAM, IIJ, Cámara de Diputados, 2015.

nuestro Poder Legislativo sea un contrapeso verdadero al Ejecutivo".[26] El control al poder dice Mora-Donatto no es un elemento particular de la teoría presidencialista, ni un pasatiempo teórico de la modernidad, ha estado presente en la reflexión filosófica desde que esta cobró vida en la antigüedad helénica, de suerte que los llamados controles al presidencialismo son solamente un subtipo del control al poder. "La idea de controlar el ejercicio del poder es una constante en la historia política de la humanidad; desde Platón y Aristóteles, este último quien al construir su teoría de la Constitución mixta entendió que esta 'no es otra cosa que la repartición regular del poder".[27] Evitando la Constitución, la concentración del poder público en un grupo o personas. El carácter invicto de la teoría de la división de poderes radica en demostrar cuan condenable es la concentración del poder político al interior de toda comunidad o asociación política, cuyo detentador, por *default*, es el gobierno. Una parte de la doctrina consideró deseable la separación rígida, otro sector, en cambio, abogó por la separación flexible, quienes aconsejaron la separación rígida, a su vez desarrollaron la teoría de los frenos y contrapesos, es decir, un cúmulo de mecanismos tendentes a evitar la parálisis gubernamental, pues, si cada Poder, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, impidiere algún tipo de colaboración o intromisión en su esfera de competencia, se correría el riesgo de caer en la parálisis gubernamental, debiendo crearse el antídoto contra esta última. La división de poderes se vuelve, así, un deber ser, una aspiración, pero, a su vez, es parte de las ciencias empíricas, toda vez que es posible observarla en la conformación de la totalidad de gobiernos por todo el orbe. Para Mora-Donatto, la división de poderes no debe interpretarse como una separación rígida o estricta de poderes, sino, más bien, como una combinación, fusión o enlace de los mismos, es decir, detrás de las interconexiones entre los poderes subsiste una idea de control mutuo que alienta la Constitución.[28] Adscribiéndose, la autora en comento, al sector de la doctrina que concibe la separación de poderes como un enlace entre uno y otro poder, equivaliendo a un mutuo control, huelga decir, de uno para el resto. El discurso de Donatto intenta flexibilizar el alcance del término división del poder, mismo que, desde el plano epistemológico, ha sufrido hondas críticas como aquella que sin miramientos afirma que el poder no puede fraccionarse ni dividirse dado su carácter soberano e indivisible.[29] "De esta manera la Constitución surge como el instrumento más idóneo para limitar y controlar al poder, pues esta deberá establecer los límites dentro de los cuales podrían moverse libremente los titulares del mismo".[30] Veamos, mientras que la tipología alrededor de los controles al presidencialismo suele clasificarlos en jurisdiccionales (contenciosos), administrativos y políticos, nosotros consideramos que al final del día los

[26] *Ibidem*, p. 5.

[27] *Ibidem*, p. 7.

[28] *Ibidem*, p. 8.

[29] Tan condenable ha sido el término división de poderes que las constituciones más recientes en todo el orbe han venido sustituyendo el término, empleando en su lugar organización de los supremos poderes, equilibrio, etcétera, buscando eliminar así la carga que el término posee.

[30] *Ibidem*, p. 9.

Por ejemplo, federalismo y división de poderes son, de suyo, dos controles fundamentales al presidencialismo; sin embargo, su presencia en la Constitución no garantiza su existencia.

tres son constitucionales toda vez que de un modo u otro buscan sujetar los actos o resoluciones del Ejecutivo, incluidos los decretos, al imperio de la Constitución. Es decir, la ejecución de leyes u administración del presidente está limitada por la Ley Suprema ¿Cuál es la legitimidad, entonces, de la clasificación en cuestión? En nuestra óptica, los controles contenciosos y los controles administrativos son jurídicos, es decir, constitucionales. En contraste, los límites políticos no necesariamente están explícitos en la ley, obedecen, en principio, a lo establecido en la norma, pero su materialización debe mucho a condiciones extrajurídicas. Por ejemplo, federalismo y división de poderes son, de suyo, dos controles fundamentales al presidencialismo; sin embargo, su presencia en la Constitución no garantiza su existencia. Ambas requieren de condiciones materiales para llevarse a cabo. Así, puede ocurrir un federalismo nominal, donde un presidente haga las veces de gran elector y designe gobernadores, arropándose la facultad política, no jurídica, de removerlos y quitarlos a capricho, en contraste, en ciertas naciones la facultad constitucional de removerlos recae en el Senado vía desaparición de poderes. Lo dicho, para el Federalismo, es cierto en tratándose de la división de poderes. Vinculado a lo anterior, el bicameralismo del Senado latinoamericano amplifica los llamados controles políticos que estamos describiendo, por ejemplo, el exhorto o punto de acuerdo a algún titular de una secretaría de Estado, dependientes estas sí, del Ejecutivo. La excitativa no tiene efectos vinculantes, sólo políticos, así, una decisión del Legislativo no puede inmiscuirse en, ni muchos menos disolver, al Ejecutivo. Tales puntos de acuerdo o citaciones para comparecer que solicitan los Congresos a los Ministros o Secretarios de Estado ejemplifican los controles políticos, pues ante la opinión pública tales puntos de acuerdo pueden resultar atractivos y convertirse en agenda pública de hecho, pero carecen de la fuerza contenciosa que los otros dos controles sí poseen.

> Vincular las nociones de control y Constitución supone concebir a esta no sólo como un conjunto de normas jurídicas, de máximo rango, que regulan la organización del Estado y las relaciones básicas de este con los ciudadanos, sino también como el orden en el que el poder se legitima y cuya función política es poner límites jurídicos al ejercicio del poder. De tal manera que las limitaciones se establecerán en normas y los controles los realizarán órganos determinados; es a estos últimos a los que corresponde actualizar dichos límites.[31]

[31] *Idem.*

Aparecen, sí, cuatro conceptos fundamentales: Constitución, control, limitación y legitimidad. La primera es el instrumento material y formal que da vida al control y la limitación, pues mientras la limitación, los límites, pueden ser o no normas jurídicas, el control es un órgano u órganos facultados para sancionar los límites. La legitimidad, en tanto, es el convencimiento, la aceptación a la obediencia que los gobernados tributan a su sistema político. Es claro pues que:

> En el Estado constitucional, el poder está, o al menos debe estar, limitado; la Constitución, el derecho positivo, configura al poder como poder juridificado, esto es, sometido al derecho que lo organiza y lo limita. No es concebible, pues, la Constitución como norma y menos la Constitución de un Estado democrático de derecho si no descansa en la existencia de controles. De tal forma que el equilibrio de poderes que caracteriza al Estado democrático se asienta no sólo en una compleja trama de limitaciones que singulariza a dicha forma política, sino incluso en la existencia de diversos controles a través de los cuales esas limitaciones se hacen efectivas.[32]

Despejando la ecuación, estado constitucional de derecho es igual a Constitución, límites, controles al poder, constando por escrito los controles en la constitución. Siendo la Constitución escrita, el mecanismo general de organizar el poder político en la práctica totalidad del mundo,[33] a partir de las constituciones francesa y estadounidense. La Ley Fundamental, a su vez, tiene como característica esencial regular el poder público, poder que habrá de limitarse vía la división de poderes, quizá el principal o primigenio mecanismo para limitarlo. Asimismo, para dar efectividad a esos límites resultó necesario instrumentar la existencia de los controles, precisando en la norma suprema qué órganos asumirían la fiscalización, cuáles la supervisión, cuáles los límites.

II.2. Control de constitucionalidad: americano o europeo, controles constitucionales

Existen dos modelos de control de constitucionalidad, dos maneras de medir la concordancia de normas y actos de autoridad a los principios y valores establecidos en la ley suprema. Así pues, el sistema americano facultó a los jueces ordinarios (en ciertos casos, sólo algunos de ellos) a decidir la conformidad de la ley secundaria con la constitución (sistema difuso), de oficio o a petición de parte (vía incidental), declarando eventualmente la inconstitucionalidad de las leyes secundarias en casos concretos (desaplicación).[34] Luego entonces, tres presupuestos caracterizan la constitucionalidad americana:

---

[32] *Idem*.

[33] *Ibidem*, p. 10.

[34] Phanur Eder, "Judicial Review in Latin American", *Ohio Law Journal*, 1960, pp. 570-613.

a) Predominio del control difuso, es decir.
b) Jueces menores califican la inconstitucionalidad del acto o ley, oficiosamente o a instancia de parte agraviada (vía incidental).

b) No expulsión, sólo inaplicación, de la norma inconstitucional.

La antítesis del modelo anterior, el llamado sistema austríaco o europeo, prohíbe a los jueces ordinarios resolver las cuestiones de constitucionalidad en los casos sometidos a su consideración.[35] En Europa, predominó el llamado sistema concentrado de control, impidiendo a los jueces ordinarios calificar la constitucionalidad de leyes o actos, reservando esta tarea a un Tribunal Constitucional especializado. Denominándose, concentrado, el modelo europeo y difuso el americano, quedando impedido este último de expulsar la norma inconstitucional, no aplicándola solamente. En tratándose de México, afirma García de Enterría, el único poder que lleva a cabo el control de la constitucionalidad es el Poder Judicial de la Federación, al resolver amparos, controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad previstas en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución.[36] Siendo el caso que en los Estados europeos el control constitucional llegó a realizarse por conducto de Cortes Constitucionales sólo en la primera posguerra y con mayor fuerza en la segunda.[37] Nuestro país, en 1824, imitó no sólo el modelo de control americano sino también el organigrama de sus tribunales, como bien apunta Fix-Zamudio,[38] en nuestros prolegómenos constitucionales prevaleció la confusión legalidad *vs.* constitucionalidad, persistente al día de hoy. *Lato sensu,* todos los límites y controles sobre el presidencialismo, y en general, sobre cualquier institución, serán constitucionales, atendiendo que, en todo estado constitucional de derecho, la norma suprema es el vértice del que se desprende el resto de instituciones políticas y sociales. *Estrictu sensu,* en cambio, la constitucionalidad sólo implicaría la salvaguarda de los principios constitucionales dejando a un lado los aspectos secundarios, técnicos y legales. Las normas procesales de las entidades federativas, por ejemplo, implicarían solamente legalidad, en tanto que un tribunal federal, sí estaría facultado a conocer de constitucionalidad, como bien señala Fix-Zamudio. Siendo este tipo de tribunales, los facultados para determinar si un acto o ley del presidente se ajusta o no a la Constitución federal. Tras el establecimiento del presidencialismo mexicano, en 1824, la inclusión de mecanismos jurídicos que limitaran o controlaran el poder presidencial, incluyendo la relación del último con los otros dos poderes, Legislativo y Judicial, así como la relación del presidente con las entidades y los poderes de estas últimas, constituyó una necesidad de nuestra sistema jurídico que buscaba estimarse de cons-

35 Eduardo García de Enterría, *La Constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*, Madrid, Civitas, 1981, pp. 49-61.

36 *Idem*.

37 *Idem*.

38 Héctor Fix-Zamudio, "Justicia constitucional y control de legalidad en México", en: Diego Valadés y Miguel Carbonell, (coordinadores), *El Estado Constitucional Contemporáneo. Culturas y Sistemas jurídicos Comparados*, tomo 1, México, UNAM, 2006, pp. 249-250.

titucional. La Controversia Constitucional se estableció desde tan lejanas épocas, siendo esta el medio de control constitucional que calificaría la constitucionalidad de los actos del Ejecutivo federal con los otros poderes, verticales y horizontales. Desde luego, dichos mecanismos habrían de perfeccionarse, limitando y controlando los actos o decretos del Ejecutivo, bien en la relación con los demás poderes e, incluso, ante los gobernados, siendo el caso del juicio de amparo.

III. Presidencialismo mexicano, dinámica y acotamiento de facultades, siglos XX y XXI

Por razones culturales, administrativas y de diversa índole, la rama ejecutiva del gobierno adquirió mayor supremacía que las otras, no sólo en México sino en el resto del mundo. Ocurrió así en la Colonia y volvió a acontecer igual lograda la Independencia, aunque el Poder del Ejecutivo se volvería omnipresente entrado el porfiriato (acotándonos al siglo XIX, claro está). Si bien, la ley suprema de 1824 esbozó el mecanismo de la Controversia Constitucional (enfocada básicamente a las competencias), no fijó los mecanismos que permitieran emplear dicho medio de control constitucional por las autoridades, a fin de dirimir los conflictos del Ejecutivo (presidente en nuestro caso) con el Legislativo o cualesquier otro nivel de gobierno y, a su vez, de los segundos con el Ejecutivo Federal. Si bien, las Leyes Orgánicas de 1847 y, en mayor medida, la propia Constitución de 1857, sí establecieron, al incorporar el Juicio de Amparo, un medio de control constitucional o de defensa disponible al gobernado, capaz de sujetar los actos del Ejecutivo en cualquiera de sus niveles a las directrices de la norma suprema, no fue hasta 1857, cuando se establecieron los mecanismos que permitieran a los particulares dirimir sus conflictos contra la autoridad.

En el afán causalista de buscar las razones que orillaron a la adopción del presidencialismo, en México y América Latina, el constitucionalista mexicano Valadés apunta: "1. Tradición indígena; 2. Afirmación del Poder nacional; 3. Tendencia federalista y centralista; 4. Poder de la Iglesia; 5. Sistemas Electorales; 6. Organización social; 7. Responsabilidad Política del Ejecutivo; 8. Presiones externas; 9. Inestabilidad institucional, 10. Incultura política".[39] Los factores citados por Valadés describen claramente la situación imperante en México y América Latina al momento de lograr la independencia política de España y elegir la forma de gobierno que regiría su vida independiente. Veníamos de un pasado indígena, con población mayoritariamente católica, entregados a la disyuntiva federalismo *vs.* centralismo, bajo el riesgo siempre latente del invasor, en suma, este cúmulo de factores que llevaron a la adopción del régimen presidencial, figura que fue concebida como el instrumento para alcanzar la gobernabilidad en tan extensos y hostiles territorios, tarea imposible sin

[39] Diego Valadés, *op. cit*., nota 24, pp. 15-19.

una mano fuerte. El ejemplo a seguir, fue así el régimen adoptado por las trece colonias independizadas de Inglaterra y no la antítesis; el parlamentarismo.

Dando un salto al siglo pasado y el presidencialismo de entonces, puede afirmarse que el Presidencialismo Contemporáneo Mexicano, nació en el periodo 1918-1928 y se reforzó entre 1929 y 1940, sobresaliendo la dualidad de poder, entre el Presidente de la República y el Jefe Máximo de la revolución antes de 1934, figura, esta última, que coincidía con la de presidente del partido oficial.[40] Siendo así que el presidencialismo mexicano del siglo XX adquirió sus características esenciales en el sexenio cardenista, por lo cual el periodo del *Maximato* e incluso los gobiernos de Obregón y Plutarco Elías Calles deben considerarse como meros antecedentes. Comulgamos con el autor en lo siguiente: a partir de Cárdenas coincidiría en una misma persona la titularidad del Ejecutivo y del Partido de Estado, pues el presidente era considerado el primer revolucionario y el primer priista. El Gobierno Cardenista implicó así una centralización política y administrativa, a través del corporativismo y la transferencia de las competencias de los estados a la federación en materia de recurso naturales, gracias a la subordinación del Legislativo ante el Ejecutivo.[41] La Centralización —política y administrativa, de *factum* y de *iure*— del gobierno mexicano, incrementando facultades, jurídica y metajurídicamente, de la Presidencia de la República, fue el legado del cardenismo, a decir de este autor. Por ello, es correcto afirmar que el sistema político mexicano del siglo XX nació en el sexenio cardenista. Dijimos ya que la no reelección jugó un papel fundamental en nuestro sistema político, al permitir la rotación de las elites políticas, en general y de los presidentes en particular, cuya potestad de Jefe de Estado, de gobierno y del partido oficial tuvo siempre un carácter temporal, no vitalicio. Tal fue, quizá, el límite más contundente sobre el presidencialismo mexicano, su temporalidad. Las facultades y potestades del Ejecutivo, si bien exorbitantes e ilimitadas, tenían un freno, la durabilidad de seis años.

En torno a la democratización, nuestro país no escapó a dicho debate y la expansión democrática corrió al parejo con la transformación del sistema electoral y político, dejando de lado las modificaciones al sistema de gobierno. A la postre, triunfaría el esquema gradualista, reformista, pactista, en lugar del rupturista, optándose, como señala Escamilla Cadena, por la transformación paulatina y mesurada del presidencialismo en lugar de su transformación abrupta. Concierne a nosotros, estudiosos de la materia político constitucional, encontrar las razones por las que en nuestro país, durante las aciagas décadas de la transición democrática pactada, se privilegió la conservación del régimen presidencial por encima de las tímidas propuestas de parlamentarización, que incorporaran figuras como el Jefe y ratificación del gabinete, la pregunta parlamentaria, el refrendo e, incluso, para 2018, el

---

[40] David Torquemada González, *Caracterización del presidencialismo mexicano: análisis histórico, orientaciones futuras e implicaciones hacia la administración pública*, tesis de licenciatura, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, UAEH, Pachuca, 2005, pp. 20-36.

[41] *Ibidem*, p. 39.

optativo gobierno de coalición. Pero en esencia, permaneció incólume el Régimen Presidencial que, en naciones como la nuestra, no es otra cosa que la imposibilidad de sustituir el Congreso al presidente y viceversa, aunque la gobernabilidad descienda a niveles críticos. Según Escamilla Cadena, las transformaciones del sistema presidencial mexicano deben rastrearse en la coyuntura posterior a las elecciones de 1988, cuando sobresalen el parcial, pero significativo, acotamiento del poder del presidente, disminuyendo el liderazgo que tradicionalmente este ejercía sobre actores y poderes.[42] Antes que dicha coyuntura electoral, sin embargo, comenzaron la serie de modificaciones legales que transformaron nuestro sistema de justicia constitucional, al establecerse el modelo europeo y desplazar al estadounidense, lo que a su vez dio vida al Tribunal Constitucional vía la Suprema Corte de Justicia. Apunta Escamilla Cadena: "Un primer antecedente del acotamiento del poder formal de la Presidencia puede ubicarse en su relación con el Poder Legislativo […] La oposición no ganó la Presidencia de la República (1988) pero sí transformó, cualitativa y cuantitativamente, su representación en el Poder Legislativo".[43] Hecho que, si bien cambió la correlación de fuerzas al interior de la Cámara Baja, materialmente el contubernio PRI-Acción Nacional mantuvo intacto el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo. Siendo la transición mexicana una liberalización gradual al tener el Presidente el monopolio del proceso de reforma, acatando la construcción de nuevas reglas y acuerdos entre los principales actores políticos la voluntad presidencial.[44]

En conclusión, el salto cualitativo en la transformación presidencial no lo instauró en México ninguna legislación de avanzada, sino que se originó más bien en la acumulación paulatina y sostenida de diversos factores, los cuales desembocaron en elecciones competitivas, caída de la votación a favor del PRI y una nueva correlación de fuerzas, favorable a los otrora partidos de oposición, Acción Nacional y de la Revolución Democrática, perdiendo en 1997 el partido hegemónico la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados federal, la presidencia de la república en el 2000 y con ello la anterior subordinación del Legislativo hacia el Ejecutivo en turno.

III.1 Régimen de responsabilidades del Presidente

En tratándose de la norma fundamental de 1857, dice Ramos Quiroz que esta constitución estableció que el presidente pudiera ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves de orden común, debiendo el Ejecutivo ser muy cauteloso para no infringir directamente el orden constitucional, lo cual logró mediante el uso de facultades extraordinarias y reformando previamente la ley fundamental.[45] Siendo el régimen en cuestión más amplio que el vigente, pues a partir de 1917 el régimen de responsabilidades del Presidente se modificó al impedir que este pudiera ser acusado de viola-

[42] Cadena Escamilla, nota 6, p. 239.

[43] *Idem*.

[44] *Ibidem*, p. 240.

[45] Ramos Quiroz, *op. cit*., nota 4, p. 19.

ción expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral, dándole impunidad en el ejercicio de sus funciones, sujetándose solamente a responsabilidad por traición a la patria y delitos graves del orden común.[46] La Ley Suprema de 1917, redujo así, el cúmulo de conductas que eventualmente pudieran configurar responsabilidad presidencial. A diferencia de las Constituciones del siglo XIX, desaparecieron en la de 1917 las sanciones en caso de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral que, en la óptica de Ramos Quiroz, coincidimos con él, equivalió a lisa y llana impunidad del presidente en el ejercicio de sus funciones. Quedando sólo, la traición a la patria y los delitos graves del orden común, como únicas hipótesis jurídicas capaces de iniciar un procedimiento contencioso contra el Presidente. Así, este último no se le puede acusar hoy día de atentar contra la independencia nacional, aunque en la práctica pudieran sobrar razones para hacerlo al no existir los mecanismos jurídicos necesarios para ello. Veamos. El artículo 108 constitucional es contundente en materia de control constitucional, pues a partir de 1917 el régimen de responsabilidades del Ejecutivo mexicano quedó acotado, limitándose las sanciones a dos conductas: traición a la patria y delitos graves del orden común, el primero; control político, el segundo; judicial. Así pues, si bien se buscó blindar al Presidente, dejándolo fuera de las disputas de facciones y grupos de interés, también se le dotó de inmunidad, con las nefastas consecuencias que esto tuvo para el país.

III.2. Presidencialismo y controversia constitucional

Dice Ramos Quiroz que, en 1824:

> […] las facultades de control constitucional de la Corte Suprema eran dos, la primera establecida en la fracción I del artículo 137 consistente en conocer las diferencias entre uno y otro estado de la federación, siempre que se redujera a un juicio contencioso, buscando […] mantener el sistema federal y el reparto de competencias establecidas por la misma Constitución. Siendo dicha facultad el antecedente más remoto en México de lo que hoy conocemos como Controversias Constitucionales.[47]

Concordamos con Quiroz toda vez que el control constitucional previsto en la norma fundamental de 1824 estableció dos vías para alcanzarlo:

a) Mecanismos contenciosos litigiosos entre entidades federativas.
b) Responsabilidad de los servidores públicos, Presidente y Diputados Federales, si violaren la Constitución en ejercicio de sus funciones.

Así pues, en sus inicios, el control constitucional mexicano fue establecido por el Legislativo y el Judicial. El primero, vía declaración de inconstitucionalidad y juicio político; en tratándose del segundo, vía Controversia Constitucional. Así pues, con

---

[46] *Idem*.

[47] *Ibidem*, p. 34.

la Constitución de 1917 se retornaron las facultades de la Suprema Corte como árbitro de los conflictos entre órganos de gobierno, conforme al lejano antecedente de 1824 y su restablecimiento en la Constitución de 1857. El juicio de amparo fue, pues, el medio de control constitucional *par excelence*, siendo hasta 1994 el único medio efectivo para ejercer dicho control pues aunque ya existía la figura de las Controversias Constitucionales en el artículo 105, estas carecían de una ley reglamentaria, lo cual dificultaba su aplicación real, lo cual originó que hasta 1994, sólo se ejercitaron 42 asuntos de este tipo.[48]

III.3. Acotamiento de facultades, siglos XX, XXI

El siglo XX dio a luz un presidencialismo articulado alrededor de tres ejes: jefatura del partido de Estado, de gobierno y de Estado. Tres titularidades reunidas en una misma persona: presidente de la república. La primera titularidad no estuvo prevista en norma jurídica alguna, lo estuvo, en cambio, en nuestro sistema político. Esta prevalencia de facultades del Ejecutivo, es decir, la rotura del equilibrio legal al superar este poder las facultades de los otros dos, constituyó un rasgo principalísimo de nuestro régimen de gobierno durante la segunda mitad del siglo pasado; sin embargo, al día de hoy, el presidencialismo ha perdido varias de sus facultades, sufriendo una merma en su poder, incluyendo la erección de los organismos autónomos y la sustitución del sistema de partido hegemónico por el competitivo. De su lado, la división de poderes en México, durante la época dorada del presidencialismo metaconstitucional, fue letra muerta, obstaculizada por razones materiales e inexistente, también en el plano formal al designar el presidente a los ministros de la Corte. Cuando el presidente, designaba también la totalidad de candidatos y titulares de los cargos públicos relevantes, detentando a su vez la mayoría absoluta tanto en el Legislativo como en los gobiernos estatales, siendo inexistentes los frenos y contrapesos políticos. En esencia, esa nula división de poderes se ha mantenido incólume toda vez que el Ejecutivo conserva la facultad de integrar las

El siglo XX dio a luz un presidencialismo articulado alrededor de tres ejes: jefatura de partido de Estado, de gobierno y de Estado. Tres titularidades reunidas en una misma persona: presidente de la república.

https://i1.wp.com/www.sopitas.com

[48] Cuadro Estadístico Histórico de asuntos relativos a Controversias Constitucionales remitidas entre 1917-1994, México, Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la SCJN, 2000, p. 82.

ternas que el senado solamente ratifica. Así pues, discordando del grueso de la doctrina, el presidencialismo mexicano ha perdido claramente las facultades políticas, aquellas que emanaban del ejercicio de la jefatura del partido hegemónico; sin embargo, el presidencialismo mexicano sigue gozando de la misma inmunidad detentada por los presidentes de las facultades metaconstitucionales, además de seguir imponiendo a los titulares del poder Judicial (vía ternas). La facultad de integrar al Legislativo ha resucitado de acuerdo con los resultados de la elección del 1 de julio del 2018. Si bien, podemos afirmar que aún controlando López Obrador el Legislativo, la diferencia con el hiperpresidencialismo de ataño radicaría en el nuevo sistema de partidos, competitivo el actual, hegemónico en el pasado. El régimen de responsabilidades del Ejecutivo, en cambio, vigente en 1857 e incluso en 1900, ha desaparecido. Si bien, López Obrador promete modificar el artículo 108, ampliando así el régimen de responsabilidades del presidente. En México decimos, no existe al día de hoy real división de poderes, pues para efectos prácticos ningún individuo que no conozca al presidente no puede ocupar el cargo de ministro de la Corte. Si bien, podría objetarse que la duración del cargo de Ministro de la Corte reduce la influencia del presidente en los ministros, dada la duración transexenal del cargo, siendo así que los impuestos por Peña Nieto durarán en funciones hasta las administraciones de los siguientes dos presidentes, por ejemplo, la sustitución escalonada nos llevaría a afirmar que el próximo presidente podrá, a su vez, elegir a los sustitutos de otros ministros que deberán retirarse o ser sustituidos por fuerza mayor durante su mandato. Lo anterior mantiene, como coto del poder presidencial, genérico, aunque no especifico, la integración de la Suprema Corte. Radicando, en el mecanismo anterior, uno de los principales obstáculos para el ejercicio real y efectivo del control constitucional a los actos del Ejecutivo.

IV. Conclusiones

En el último cuarto del siglo pasado, inició la disminución de facultades del presidencialismo mexicano, disminución que corrió al parejo con diversas transformaciones materiales y que culminó en un nuevo régimen presidencial. El grueso de la doctrina articuló el discurso de las facultades acotadas o presidencialismo débil, aduciendo que el problema no era ya la disminución del poder presidencial, sino su eficacia y transparencia. Sin desdeñar la verdad de ambas necesidades, sostenemos que permanece incólume una faceta del presidencialismo anterior, el régimen de responsabilidades, ineficaz para fincar al titular del Ejecutivo alguna responsabilidad adicional más allá de la traición a la patria o los delitos graves del orden común, sin poder enjuiciar a un presidente por alterar decisiones políticas fundamentales, como ocurrió con la reforma energética de 2013 que eliminó la prohibición de concesiones en la extracción de hidrocarburos. En el mismo tenor, es vigente la exigencia de una división de poderes real, toda vez que el Ejecutivo continúa nombrando a los máxi-

mos integrantes del Poder Judicial, volviendo nugatorio ambas disposiciones, todo esfuerzo auténtico por limitar y controlar el poder presidencial. La división de poderes, dijimos, no se agota en la imposibilidad de disolver un poder a otro, implica, así, la prohibición de un poder para integrar a otro, meta plausible si el Poder Judicial proviniere de elección popular. Cuestión distinta será combatir la influencia del Ejecutivo sobre el Legislativo, máxime ahora en la era obradorista. Hasta entonces se satisfaga la demanda anterior, podremos abrir los ojos a alternativas novedosas: parlamentarización del régimen presidencial; vía gobiernos de coalición, jefe de gabinete, etcétera […] incluso, la plena sustitución del presidencialismo por su antítesis, el régimen parlamentario. Reiteramos, *strictu sensu*, México no ha conocido un presidencialismo típico toda vez que la real división de poderes, rígida, no ha sido implementada en nuestro país (siendo hora de reconocer, en su caso, que la llamada división de poderes rígida del presidencialismo no existe y que, en efecto, este régimen supone un Ejecutivo exacerbado). Hasta entonces, podríamos optar por un abanico distinto de opciones que pudieran solucionar las actuales crisis de legitimidad, responsabilidad y eficacia que padecen nuestras instituciones vigentes. En tanto, hemos buscado poner el dedo en la llaga; la ineficacia de los controles al régimen presidencial.

Fuentes de consulta

Bibliográficas

Carpizo, Jorge. *Estudios constitucionales*. 4a edición, México, Porrúa-UNAM, 1994.

Fix-Zamudio, Héctor. "Justicia constitucional y control de legalidad en México. En: Valadés Diego y Carbonell, Miguel, (coordinadores), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados*. Tomo 1, México, UNAM, 2006.

García de Enterría, Eduardo. *La constitución como norma jurídica y el Tribunal Constitucional*. Madrid, Civitas, 1981.

Linz, Juan. *Las crisis del presidencialismo*, *tomo 1. Perspectivas comparadas*. Madrid, Ariel, 1997.

Mora-Donatto, Cecilia. *Constitución, Congreso, legislación y control. Coordenadas para legisladores en tiempos de reelección*. México, UNAM, IIJ, Cámara de Diputados, 2015.

Nohlen, Dieter y Fernández, Mario. *Presidencialismo versus parlamentarismo, América Latina*. Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, 1991.

Ramos Quiroz, Francisco. *El control constitucional y la Suprema Corte de Justicia: una perspectiva histórica*. 2a edición. México, UBIJUS, 2013.

Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, FCE, 1994.

Valadés, Diego. *La parlamentarización de los sistemas presidenciales.* 1a reimpresión, México, UNAM, El Colegio Nacional, IIJ, 2011.

Hemerográficas

Diario Oficial, órgano del Gobierno Provisional de la República Mexicana, tomo V, 4a época, México, lunes 5 de febrero de 1917, número 30.

Eder, Phanur. "Judicial Review in Latin America". *Ohio Law Journal*, 1960.

Escamilla Cadena, Alberto y Reyes García, Luis. "Las transformaciones del presidencialismo mexicano". *Sociológica,* año 16, núm. 45-46, enero-agosto de 2001.

Otras fuentes

Cuadro Estadístico Histórico de asuntos relativos a Controversias Constitucionales remitidas entre 1917-1994, México, Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la SCJN, 2000.

Torquemada González, David. *Caracterización del presidencialismo mexicano: análisis histórico, orientaciones futuras e implicaciones hacia la administración pública*. Tesis de licenciatura, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades, Pachuca, UAEH, 2005.

Rivera Suarez, Juan Francisco. "Controles al Presidencialismo Mexicano. Régimen de responsabilidades del Ejecutivo y falta de independencia del Poder Judicial; obstáculos para el control eficaz". Tesis de Doctorado, México, UAM-Azcapotzalco, 2017.