



Polis

ISSN: 1870-2323

ISSN: 2594-0686

UAM, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología

Rivera Suárez, Juan Francisco; Rivera Suárez, Maribel
Presidencialismo mexicano, responsabilidades, poderes y controles

Polis, vol. 15, núm. 1, 2019, Enero-Junio, pp. 65-102

UAM, Unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72668224003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Presidencialismo mexicano, responsabilidades, poderes y controles

Mexican presidentialism, responsibilities, power and control

Juan Francisco Rivera Suárez*

Maribel Rivera Suárez**

RESUMEN

El presidencialismo mexicano y sus controles conforman una institución hoy día severamente cuestionada, las críticas apuntan a su sustitución o, en el menor de los casos, su parlamentarización, vía gobiernos de coalición. Partiendo de la discusión actual sobre presidencialismo y controles, enfatizamos dos aspectos desdeñados: régimen de responsabilidades del Ejecutivo y división de poderes, el primero; más eficaz hasta 1900 cuando el presidente podía ser acusado de un abanico amplio de conductas incluyendo violaciones a la Constitución y, la segunda, cuando las entidades elegían a los ministros de la Corte y no la voluntad presidencial, modificación iniciada por Álvaro Obregón.

Palabras Clave: Controles al presidencialismo, régimen de responsabilidades, poder ejecutivo, división de poderes, parlamentarización.

ABSTRACT

The Mexican presidentialism and its controls constitute today an institution that has been severely questioned, criticisms point to its replacement or, in the least of cases, its parliamentarization, via coalition governments. Starting from the current discussion on presidentialism and controls, we emphasize two neglected aspects: regime of responsibilities of the Executive and division of powers, the first; more effective until 1900, when the president could be accused of a broader range of behaviors including violations of the constitution and the second when the entities elected the Ministers of the Court and not the presidential will, change started by Alvaro Obregón.

Key Words: Presidentialism and controls, regime of responsibilities, executive power, division of powers, parliamentarization.

Recibido el 31 de enero de 2018
y aprobado el 10 junio de 2018

* Profesor de Tiempo Completo, Universidad INACE, Zumpango. Doctor en Sociología. franciscor@comunidad.unam.mx

** Profesora definitiva en la UAEAM. Licenciada en Sociología. mrs_092214@hotmail.com

Introducción

El presidencialismo, sostuvimos con anterioridad (2017), es un sistema, un tipo de gobierno, que conforma, al lado del parlamentarismo, el dúo de régimen típicos y vigentes a nivel mundial y, como el resto de instituciones, es fruto de la modernidad. Apareció con el primer Estado federal de la historia, los Estados Unidos de América y, nuestro país, al alcanzar la independencia política de España y tras la fallida monarquía de Agustín de Iturbide, lo incorporó también en su primera Ley Fundamental, la de 1824, bajo la investidura del primer presidente en nuestra historia. Así, entre altibajos y vicisitudes, el régimen de gobierno que nos ocupa ha conducido los destinos del país durante casi dos siglos, sin embargo, el objeto de estudio de esta investigación no es el presidencialismo mexicano a secas, sino más bien sus controles, mismos que la teoría ha clasificado en jurídicos, administrativos y políticos. Desde la óptica de las ciencias sociales, sin embargo, la judicialización de las relaciones Ejecutivo-Legislativo parecería haber surgido, sino por generación espontánea, sí por un cumulo de estructuras que incluirían la alternancia, el fin del partido hegemónico y el acendramiento del capitalismo transfronterizo, pero, además, el tránsito de país rural a urbano y el florecimiento de una cultura política más crítica, informada, factores todos que llevaron al colapso de las llamadas facultades meta constitucionales del presidencialismo mexicano, en términos del insigne Jorge Carpizo (1994), al punto de extinguirlas casi. Sin embargo, materialmente hablando, dicha disminución formal de facultades no se tradujo ni en mayor responsabilidad ni en mayor eficacia en los controles al ejecutivo mexicano, cuestiones que al día de hoy permanecen como asignaturas insolutas desde el último cuarto del siglo XX y las primeras dos décadas del XXI, veinte años después de la alternancia.

Contrario a esta visión, sostenemos que los controles al poder son el género y el control al presidencialismo la especie. Veamos. El control al presidencialismo (es decir, la existencia de órganos facultados para materializar los límites constitucionalmente establecidos) apareció en las constituciones francesa e inglesa, vía división de poderes (horizontal: legislativo, ejecutivo, judicial) siendo el presidencialismo una variante del poder ejecutivo. Así pues, al límite que por sí mismo supone la división de poderes, se aunó la

forma republicana de gobierno, vía elecciones periódicas, mandato temporal y no vitalicio de corte monárquico. La división de poderes, sin embargo, desde la instauración del presidencialismo en Norteamérica, más allá de un ordenamiento jurídico, supone ciertas condiciones materiales, simbióticas con el presidencialismo si y sólo si ejecutivo y legislativo provienen de fuerzas políticas distintas y existe un sistema de partidos consolidado, no siendo así, se corre el riesgo de que el poder ejecutivo engulla al legislativo. Esta sola observación parecería elevar a evidencia irrefutable la teoría del presidencialismo mexicano y sus controles en razón de estructuras políticas, sociales y económicas 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 que el control constitucional formaría un subtipo del control al poder. 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, si no periódica sí continua del mandato y sistema norteamericano de constitucionalidad, de justicia o control constitucional. Así, los controles al presidencialismo mexicano forman parte de un cúmulo más amplio, control al poder en sí y por sí, vía limitaciones o fiscalizaciones de índole política, judicial y administrativa, incorporándose la justicia constitucional o control de constitucionalidad en nuestro sistema jurídico desde el comienzo de nuestra vida como nación independiente. Siendo así que 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 norteamericano de control. Esto 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 que confirmaron, indubitablemente, a nuestra Suprema Corte como Tribunal Constitucional, órgano encargado de ejercer el control. 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 o producto de una cultura política democrática expansiva, reemplazo de la autoritaria anterior, antes bien, devienen resultado del desplazamiento de un sistema de justicia constitucional.

por otro y la necesidad de sujetar los actos del Presidente a la Constitución, donde el cúmulo de medios de control constitucional, desde el Amparo hasta la Controversia, juegan ahora un papel insoslayable. Así pues: la hipótesis que sustentó el presente trabajo es la siguiente:

El régimen actual de responsabilidades del Ejecutivo mexicano y la falta de independencia del Poder Judicial, conforman dos causas principalísimas de la ineeficacia en el control, siendo ambas figuras más eficaces en la Ley Suprema del primer cuarto del siglo pasado.

En realidad el control constitucional en México ha retrocedido en lugar de avanzar persistiendo en él dos instituciones fundamentales: el régimen de responsabilidades del presidente, modificado en 1900, hallazgo que el insigne constitucionalista mexicano Quiroz (2013) definió como un asunto de exclusivo control constitucional y nosotros hicimos extensivo al presidencialismo, amén del antiquísimo debate sobre la división de poderes, mismo que, según revela el análisis histórico de nuestros textos constitucionales, la Norma Suprema de 1917 buscó afianzar otorgando mayor independencia al Poder Judicial facultando a las legislaturas de los estados a elegir a los ministros de la Suprema Corte, siendo el ex presidente Obregón el responsable de haber modificado esta medida arrebatiando tal facultad a las entidades federativas depositándola en el 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, poder legislativo, de la facultad de aprobar las ternas propuestas por el presidente, siendo así 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 Obregón toda vez que si bien el presidente de la República no elige ya, personal, 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 encargado de ejercer el control constitucional, ni más ni menos. Lo último, pese al ocaso de la elección directa del presidente sobre los máximos integrantes del Poder Judicial.

Siendo el método histórico y la investigación documental los responsables directos de nuestros hallazgos, aplicamos ambos métodos a los textos legales arrojando los resultados que enunciamos, no obstante y sin conceder, hablar del control presidencial que debería ser, incluiría las figuras siguientes: revocación de mandato, gobierno de coalición, parlamentarización; mecanismos todos que 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. Figuras todas que exceden con creces los límites de este trabajo. La doctrina, decíamos, ha desdeñado dos aspectos que nosotros consideramos medulares: inexistencia de mecanismos para fincar responsabilidad al presidente, sea por incumplimiento o violación expresa de la Constitución, esto es, inexistencia de límites y órganos de control, al tiempo que, contrario a lo que se sostiene en el papel, en México a la fecha no hay efectiva división de poderes. No la hay porque la cúpula del Poder Judicial es nombrada por el Presidente de la República, indirectamente pero nombrada al fin. Así, entre el deber ser o la factibilidad de retornar al texto original de 1917 y devolver a los congresos estatales la elección de los ministros, es clara la científicidad; existe un retroceso indubitable en nuestro texto constitucional. Pero el fenómeno, inobjetable, científicamente observable, conduce a concluir que mientras persistan los dos aspectos citados, toda implementación de mecanismos de control hacia el Ejecutivo serán ineficaces. Apelamos al *método histórico* toda vez que, como ocurre en todo fenómeno socio jurídico, ni la explicación ni la comprensión pueden lograrse sin invocar la variable histórica, es decir, el conjunto de trasformaciones que el fenómeno concreto ha sufrido con el tiempo. Lo cual es cierto en tratándose de los controles al presidencialismo pues ambas variables, presidencialismo y constitucionalidad, han padecido múltiples transformaciones en el devenir histórico. Además del método histórico y el empleo del recurso sociológico estructural, recurrimos al *método lógico-jurídico* al analizar los textos legales. En esta guisa, desde el ángulo de los enfoques, el presidencialismo se estudia a partir de una disciplina social concreta, sobresaliendo las dimensiones material y normativa. la primera, objeto de estudio de la ciencia política y la sociología, la segunda, del derecho, concluyéndose el presidencialismo un fenómeno fáctico. Por otro lado, concerniendo a los ejes analíticos, se invocan mínimamente contenidos esenciales, entre otros: funciones del Es-

tado, división de poderes, frenos y contrapesos, predominio del Ejecutivo, vínculo Ejecutivo-Legislativo, sistema electoral y de partidos, mecanismos de remoción, oponiendo todo ello a la antítesis del presidencialismo, el régimen parlamentario. Es así porque no existe mejor manera de clarificar un concepto que echar mano de su opuesto. Con respecto al análisis de la constitucionalidad o sistemas de control constitucional, partimos de sus dos tipos ideales; americano el uno y europeo el otro, delineándose características esenciales de uno y otro, difuso el primero, concentrado el segundo. Asimismo, consideramos que el control constitucional, en tanto mecanismo para sujetar leyes y actos de las autoridades, el ejecutivo lo es, a las directrices de la norma suprema, incluye lo que cierto sector de la doctrina ha dado en llamar controles al presidencialismo (políticos, jurídicos y administrativos), de tal suerte que el control al presidencialismo es un subconjunto del control o justicia constitucional.

Ahora bien, mientras el énfasis está puesto en las variables que caracterizaron al presidencialismo mexicano del siglo pasado, siendo éstas, taxativa mas no exhaustivamente: sistema de partido hegémónico, hiper presidencialismo, elecciones no competitivas, politización de la justicia electoral, sustitución de un modelo de acumulación interno por uno aperturista, desregulador y favorable al capital en detrimento del factor trabajo, no pasa desapercibido que la emergencia de los factores anteriores coincidieron con el cambio de modelo de justicia constitucional y la consolidación de nuestra Suprema Corte como Tribunal Constitucional.

El presidencialismo mexicano actual es un régimen de facultades disminuidas, sin las antaño conocidas prerrogativas meta-constitucionales, toda vez que el presidente ha dejado de ser jefe del partido hegémónico y con ello el gran elector de una administración pública centralizada y descentralizada, donde asignaba directa o indirectamente miles de cargos públicos, administrativos y de elección popular. Si bien, durante los sexenios foxista y calderonista quedó evidenciada la pérdida de esta facultad, ésta pareció resurgir en el primer trienio del priista Peña Nieto, en condiciones radicalmente distintas; ha cambiado nuestro sistema de partidos, es más competitivo, estando el ejecutivo impedido de designar la totalidad del aparato burocrático nacional. No remueve ni nombra gobernadores a capricho, sin embargo, el saldo del sexenio peñista conduce a cuestionarnos sobre el resurgimiento de la simbio-

sis jefe de partido y jefe de gobierno. Así pues, pormenorizamos el viraje que ha tomado el presidencialismo mexicano del siglo XXI, distinto al del siglo pasado, transformación que apunta a la modificación de la tradicional división de poderes, toda vez que desde 1997 no ha coincidido el partido político del presidente con quien ostenta la mayoría en el legislativo, erosionándose la tradicional subordinación del primero hacia el ejecutivo. Por último, digna de mencionarse es la eclosión de los organismos autónomos en las décadas que nos ocupan pues los mismos han significado una merma considerable a las facultades del Ejecutivo, bien arrebatándole su antigua esfera de poder, bien fiscalizándolo y sujetándolo a cuentas. Entremos en materia.

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

Formal y fáctica son las dos dimensiones del presidencialismo. La primera es abordada por el derecho constitucional, la segunda por la historia y la ciencia política (subsumida en ambas la sociología). Tratándose de la primera, el presidencialismo se inserta en un agregado mayor, 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, en tiempo y jerarquía cognitiva: la división de poderes. A su vez, al lado de las dimensiones existen los enfoques, vinculados con el punto de vista o mirada que cada disciplina dirige al fenómeno según Escamilla Cadena: “Los enfoques teóricos que han abordado el estudio de los sistemas presidenciales desde el derecho constitucional elaboraron clasificaciones de las diferentes formas de gobierno para definir y caracterizar a los sistemas parlamentarios, presidenciales y semipresidenciales” (2014: 11-19), siendo tres los enfoques: el histórico, el de la ciencia política y el del derecho.

El enfoque histórico obedece a inquisiciones causalistas amén de descriptivas y pretende, como la ciencia política, hallar explicación del fenómeno del presidencialismo latinoamericano en este caso, del que el mexicano constituye una sub-clase. Fue en tierras americanas donde 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 responder la pregunta y, en particular, 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 al fenómeno en comento. Así pues, el presidencialismo latinoamericano corrió en línea paralela con otros fenómenos o realidades: dicotomía 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 trasformó en consonancia con demás variables, clarificándose las etapas: federalismo del siglo XIX, federalismo del siglo XX y uno más, el del XXI. Al respecto dice Escamilla Cadena:

Por su parte, la vertiente histórica ha dado cuenta de los orígenes, el desarrollo y la evolución del presidencialismo; también se han analizado las causas que propiciaron su predominio dentro del sistema político, particularmente en los casos de América Latina. Los análisis se han centrado en [...] 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. (2014: II).

De su lado, la ciencia política, una ciencia social causalista avocada a analizar el fenómeno del poder público a partir de un enfoque estructural, concibe al poder vía su ejercicio, órganos estatales de por medio; participando también en el estudio del presidencialismo, focalizando el poder desde las estructuras; esa suerte de instituciones, prácticas, normas y límites que delimitan o frenan la autonomía del agente o actor social. Al mirar los fenómenos sociales con la lógica de las ciencias de la naturaleza, la ciencia política pretende describir, predecir y hallar regularidades en los fenómenos relativos al poder. Si el presidencialismo atañe a una forma de desenvolvimiento del poder ejecutivo, entonces su análisis compete a la ciencia política, el estudio del poder desde las estructuras. Dice al respecto Escamilla Cadena:

Desde la Ciencia Política, el enfoque institucional ha sido frecuentemente utilizado para abordar la interacción del ejecutivo con las legislaturas y el sistema de partidos. Algunas de las aportaciones más importantes han venido de Juan Linz y su seminal trabajo *Las crisis del presidencialismo* (1997). Otros autores como Scott Mainwaring, Matthew Shugart (1996) o Dieter Nohlen han centrado el estudio en la relación del presidente con el sistema electoral y de partidos. Un enfoque más que ha sido utilizado en los últimos años es el neoinstitucionalismo, el cual ha venido analizando los diferentes patrones de comportamiento entre el presidente y el conjunto de instituciones políticas. En esta línea de trabajo están los estudios de Scott Morgenstern y Gary Cox (2000), Josep Colomer o Gabriel Negretto (2003). Desde el enfoque de la ingeniería constitucional, Giovanni Sartori ha tratado el tema proponiendo un diseño institucional específico para algunos países latinoamericanos. (2014: 11-19).

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) Demás instituciones políticas
- e) Diseño institucional o ingeniería constitucional

Según se deriva del anterior listado, son tales los indicadores que miden los atributos de uno y otro régimen: titularidad del Ejecutivo; dual o única, independencia o subordinación Legislativo-Ejecutivo, autonomía del último, duración de mandato y controles de diversa índole, constituyendo, las variantes anteriores, instrumentos que permiten clasificar al régimen en cuestión; presidencial, semi-presidencial o parlamentario. En la tipología anterior el sistema electoral es determinante, toda vez que prescribe la manera en que el sufragio popular ha de materializarse de un modo u otro, constituyendo un cierto régimen según la titularidad del ejecutivo sea dual o única; jefe de Estado y de gobierno en el primer caso o presidente en el segundo. Segundo indicador; grado de subordinación o autonomía entre

el poder legislativo y el ejecutivo, autonomía en tratándose del régimen presidencial y distintos grados de subordinación en el caso de los regímenes semi-presidencial y parlamentario- cuestiones todas que a partir de la revolución francesa erigieron la denominada parte orgánica de la Ley Fundamental, concerniente al elemento gobierno. Hay una clara vinculación entre sistema electoral y estructura orgánica de la Ley Suprema, toda vez que la segunda establece las facultades y competencias de los poderes legislativo y ejecutivo y el primero las normas para erigir tales poderes a través del sufragio. La duración del mandato constituye así una categoría que discrimina entre un tipo de régimen y otro, rígido en caso del presidencialismo y semiflexible o plenamente flexible en tratándose del semi-presidencialismo 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” (Sartori, 1994, pp. 91-98). Sea, pues, la mayor rigidez del régimen presidencial, derivada del periodo fijo de su mandato, fuente principalísima de las críticas enderezadas en contra suya al facilitar regímenes débiles que permanecen en el cargo pese al posible déficit de legitimidad.

Punto y aparte, en tratándose del régimen parlamentario, el sistema electoral traduce los votos ciudadanos en puestos de gobierno, una 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. Resulta inocultable 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.

El primer estado federalista de la historia, Estados Unidos de América, hizo converger las tres variables invocadas: federalismo, senado (bicameralismo) y presidencialismo. La tríada anterior huelga 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 porque si así ocurrió en los orígenes, así debería seguir siendo *ad infinitum*. El argumento, sofístico, se halla en la médula ósea del pensamiento de teóricos y tratadistas del federalismo, incluyendo historiadores y polítólogos, quienes han defendido la implantación y supervivencia del presidencialismo latinoamericano ateniendo a su contexto y origen histórico. Así, para Giovanni Sartori (1994) 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: “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 periodo 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” (Sartori, 1994, p. 97). Según este autor, son tres los criterios esenciales que sintetizan al sistema de gobierno presidencial (típico, ideal), a saber: origen en el voto popular, imposibilidad de destituir por el congreso durante el periodo por el que fue electo, amén de la facultad de encabezar el gobierno. Las tres condiciones deben darse 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)” (Sartori, 1994, p. 97). 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, primero, que el titular del Ejecutivo provenga del voto popular, sin importar las diferencias existentes en dicho mecanismo.

Un segundo criterio (criterio 2) definitorio es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete [...] aún así, los miembros del gabinete deben su designación al presidente [...] este criterio no es violado si se da al Parlamento el poder de censurar a ministros individuales del gabinete, incluso en las raras situaciones en que la censura parlamentaria implica que un ministro debe renunciar a su cargo (Sartori, 1994, p. 98).

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” (1994, p. 99). Al ser tres, los rubros que debe satisfacer el sistema presidencial, los mismos deben ocurrir de manera conjunta, simultánea, siendo la esencia del sistema presidencial: “El punto general es este: que los sistemas presidenciales (al igual que los sistemas parlamentarios) lo son por una lógica sistémica, conforme a la cual se les puede agrupar” (Sartori, 1994, p. 100). En términos geográficos, el régimen presidencial tiene a Latinoamérica como su principal bastión, explicación que puede sustentarse en 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 a raíz de la experiencia española, del modo en que se huía del fracaso del imperio de Iturbide. Pero no se abandonó la posibilidad de contar con una mano fuerte, que pudiera mantener la cohesión de tan vasto territorio y tan encontrados intereses. La adopción del régimen presidencial en Latinoamérica obedeció a cuestiones prácticas, inmediatas y no a raíz de un debate concienzudo sobre las bondades de uno u otro sistema según Sartori:

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. Cuando los Estados europeos empezaron a practicar el gobierno constitucional todos (ex-

cepto Francia, que se convirtió en República en 1870) eran monarquías; y las monarquías ya tenían un jefe de Estado hereditario. 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 ese debate y [...] que se haga una evaluación comparativa de la forma en que funcionan ambos sistemas (1994: 100-101).

Entonces, a decir de 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, siendo pertinente provocar ya dicho debate.

El presidencialismo, por mucho, ha funcionado mal. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles, han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades. Sin embargo, la excepción de los Estados Unidos, aunque aislada, es importante. Además, los Estados Unidos proporcionan el origen del que se derivaron todos los demás sistemas presidenciales (1994: 101).

Compartimos la crítica hacia los regímenes presidenciales que realiza Sartori, sin importar que, según haremos valer más adelante, nuestra crítica apuntala hacia su déficit democrático, su hándicap en tratándose del sistema electoral, la manera imprecisa de traducir el voto popular, focalizando en la lógica del sistema electoral nuestra crítica a dicho sistema de gobierno.

El modelo de Washington está caracterizado, más que por cualquier otro rasgo individual, 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 (Sartori, 1994, p. 102).

Al estudiar el presidencialismo y la eventual superioridad o desventaja del primero hacia el parlamentarismo, resulta vital la denominada separación de poderes misma que, como afirma el ilustre doctor florentino, se ha prestado a demasiados equívocos.

Con la separación de poderes, el Parlamento no [...] puede destituir a un presidente [...] La separación de poderes implica que un presidente no puede disolver un Parlamento. Este es de hecho el caso en los Estados Unidos y en la mayoría de los sistemas presidenciales... Es cierto que el poder de disolver el Parlamento aumenta los poderes presidenciales, pero [...] se sobreestima la eficacia de este disuasivo y [...] no veo argumentos suficientes para reclasificar sólo sobre esta base a una estructura presidencial (Sartori, 1994, p. 103).

Un eje discursivo busca demostrar qué valor o principio resulta más beneficioso para nuestro sistema político, la gobernabilidad-eficacia o la legitimidad, existiendo un prejuicio ampliamente extendido que atribuye a los sistemas presidenciales una sobrada eficacia, opinión que, a nuestro parecer, no es del todo cierta: “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” (Sartori, 1994, p. 104). La adopción de la división de poderes y su correlación con el presidencialismo, tuvo su origen en el consenso sobre evitar la monopolización del poder, pero condujo a la postre a efectos adversos en la operación de la estructura ejecutiva y legislativa. Continúa Sartori:

Irónicamente [...] la opinión de que los sistemas presidenciales son sistemas fuertes se apoya en el peor de los acuerdos estructurales, un poder dividido sin defensa ante el gobierno dividido, y no comprendo que el sistema estadunidense funcione, o ha funcionado, a pesar de su Constitución, y difícilmente gracias a su Constitución [...] Requiere, para des-trabarse, de tres factores: falta de principios ideológicos, partidos débiles e

indisciplinados y una política centrada en los asuntos locales [...] Lo que tenemos estructuralmente, de hecho, es un Estado débil (1994: 4-105).

El presidencialismo norteamericano, para Sartori, no es un sistema fuerte sino débil, funcional al pragmatismo norteamericano y a su debilitado sistema de partidos: “El sistema estadunidense funciona (a su manera) porque los estadunidenses están decididos a hacerlo funcionar. Es tan sencillo como eso, y por lo mismo, tan difícil. Porque los estadunidenses tienen una maquinaria constitucional diseñada para la parálisis gubernamental, defecto que surge con toda su fuerza cuando se exporta su presidencialismo” (1994: 107).

A decir de Sartori, el presidencialismo norteamericano prescribe parálisis gubernamental al descansar en una división de poderes radicalizada en el papel. Dicho gobierno se adoptó en Latinoamérica y ha funcionado durante varios años toda vez que el legislativo estuvo subordinado al ejecutivo, fue el caso mexicano durante el siglo XX y, por ende, las supervenientes crisis una vez que el legislativo se integró por una fuerza política distinta a la del ejecutivo, eran desconocidas en nuestro continente hasta el arribo de las olas democratizadoras y las transiciones latinoamericanas de finales del siglo pasado. Efectivamente: “Siempre se especula cuando se separa la política de su sustrato económico, social y cultural. En el caso latinoamericano debe reconocerse en especial que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas y son poderosamente intensificadas, por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales [...]” (Sartori, 1994, p. 107).

Es decir, las fuerzas o estructuras económicas, sociales y políticas ejercen influencia en el presidencialismo.

¿Qué es lo que está mal en el presidencialismo latinoamericano? El análisis previo del modelo, prototipo, de los Estados Unidos facilita la respuesta [...] Por supuesto, un problema es que muchos presidencialismos latinoamericanos se fundamentan en sistemas “partidistas” equivocados. Pero el principal argumento, el que debemos estudiar primero, es que los presidentes latinoamericanos de ninguna manera son todopoderosos, aunque puedan parecerlo (Sartori, 1994, p. 109).

El dicho de Sartori nos conduce de vuelta a lo que ya hemos apuntado hasta la saciedad. La dimensión fáctica del presidencialismo consiste en el cúmulo de fuerzas o variables a él vinculadas, económica, la principal. Así, el presidencialismo latinoamericano puede analizarse en función del estancamiento económico, el peso de los factores reales de poder y los efectos que el cúmulo anterior ha provocado en este régimen. Luego, el asunto del sistema de partidos es esencial, ¿qué sistema partidista conviene al presidencialismo? ¿Fuerte o débil? ¿Hegemónico o pluripartidista?

Sin embargo, si esto es así, ¿por qué no remediarlo reforzando el poder de los presidentes? De hecho se ha seguido este camino, porque la mayoría de los presidentes latinoamericanos tienen más poder que un presidente estadounidense [...] Se les da el poder de vetar secciones de leyes, lo que repetidas veces se le ha negado a la Casa Blanca; se les permite gobernar en gran medida por decretos, aunque en diferente grado, y a menudo se les conceden amplios poderes de emergencia (Sartori, 1994, p. 109).

Coincidimos con Sartori, la preocupación sobre los límites y funcionamiento del presidencialismo norteamericano 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. Dejamos para otro momento discutir la legitimidad democrática de estas medidas pues en nuestra óptica la legitimidad se alcanza o no a partir del país que se trate. No olvidemos, en muchas naciones latinoamericanas, el autoritarismo ha marchado al lado del mediocre crecimiento económico. De vuelta con Sartori, el asunto de la división de poderes como 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” (1994, p. 110). Después, mostrará Sartori otro de los ejes temáticos en torno al presidencialismo: su sustitución por el parlamentarismo, al cual nosotros nos adscribimos y que diversos teóricos nacionales han desdeñado en su análisis: “Linz y otros han llegado a la conclusión de que el remedio no es, en América Latina, mejorar el presidencialismo sino eliminarlo del todo, y

adoptar en su lugar una forma parlamentaria de gobierno. El argumento de Linz se formuló en 1985 y su punto capital era...que el presidencialismo probablemente es menos capaz que el parlamentarismo de sostener regímenes democráticos estables" (Sartori, 1994, p. 110). La estabilidad del sistema político es cuestión toral al discriminar entre un régimen y otro: "Los sistemas presidenciales no pueden manejar las crisis importantes. No obstante, en mi opinión la discusión no puede terminar aquí. En primer lugar, una de las alternativas posibles del presidencialismo es el semi-presidencialismo, y argumentaré que éste resuelve en gran medida el problema de la rigidez, que proporciona la flexibilidad de que carece el presidencialismo..." (Sartori, 1994, p. 111). Rigidez en uno, semi-flexibilidad o flexibilidad en los dos restantes, resumen la relación ejecutivo-legislativo e ilustran las diferencias entre presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo. Igualmente, la apuesta de Sartori no se inclina por la sustitución automática de los presidencialismos americanos ni la instauración en su lugar del parlamentarismo. A su juicio, antes que esto último habría que pensar en la instauración del régimen semi-parlamentario o semi-presidencial. Luego entonces, al vetusto debate sobre la sustitución del presidencialismo por el parlamentarismo añadiríamos una tercera variable, su sustitución por el semi-presidencialismo.

2. Controles al poder público y controles al presidencialismo

Cuando el presidencialismo se estudia a partir de sus vínculos con la realidad social, el fenómeno es analizado desde un enfoque proveniente de la historia o la ciencia política. Cosa distinta ocurre cuando el presidencialismo y sus controles se escudriñan desde su pertenencia al 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. Quedando supeditado el régimen presidencial a aquel otro de la supremacía y el control constitucional, pues los controles al presidencialismo no constituyen aquí sino una mera subclase dentro de un agregado más amplio, el control constitucional (antes que control político). En este sentido, el presidencialismo se analiza desde el ángulo del deber ser,

esto es, desde su dimensión normativa, axiológica, ideal. *A contrario sensu*, cuando concebimos al presidencialismo como causa y efecto de fuerzas y estructuras históricas, sociales, económicas, dicho régimen es analizado desde su 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. Sin embargo, el presidencialismo no es sólo un simple artificio axiológico, es, también, una variable incrustada en la realidad social. 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 sociales³ que colisionan y materializan a través de un cumulo de redes e interacciones es, a mi parecer, concebir al llamado presidencialismo desde una postura fáctica, sociológica⁴ justamente.

³ Epistemológicamente, subsiste un debate que negaría a estas instituciones: Estado, gobierno o sistema electoral, la condición de objetos, atributo que en cambio asignaría a los elementos químicos, las manzanas o las ruedas. Discordamos de la anterior postura, según ésta, estructuras o instituciones como el Estado serían meras ficciones, existentes en la mente del sujeto cognoscente. Discrepamos de Bourdieu, Chamboredon y Passeron (2008) y su teoría de la construcción sociológica del objeto que, en términos generales, sostendría la construcción del objeto a través de las herramientas conceptuales, equivalente a aquella otra de Popper (1967), aseverando que el objeto de estudio es construido por el investigador, siendo así que el objeto no existe en la realidad ni natural ni social sino producto de la inventiva e imaginación. Consideramos que, sea social o natural, las relaciones, los vínculos causa-efecto que el investigador establece, son producto de su creación sí, pero que, en buena medida, esas relaciones causa-efecto están ahí, externas a su mente y sólo a través de la razón es posible reconstruir las relaciones causa-efecto presentes en la realidad social o natural.

⁴ Desde luego, sólo el investigador provisto de un arsenal conceptual y metodológico puede hallar las relaciones vedadas al lego. El investigador no construye en su totalidad al objeto de estudio, pues el objeto está ahí, externo a su mente. Gracias a su bagaje teórico sí, el investigador puede hallar lo que para el resto permanecerá oculto, hecho que no debe conducirnos a pensar que las relaciones conceptuales sean meras ficciones creadas por el investigador y no partes constitutivas de la realidad social. En ciertos casos, las relaciones son externas y el sujeto cognoscente solamente las descubre no inventa. Punto y aparte, ni

3. A. El control al Ejecutivo en Mora-Donatto

La discusión en torno a la legitimidad en el ejercicio del poder ha cobrado fuerza en el ámbito jurídico. Autores como Mora-Donatto (2015), dan cuenta de su contenido funcional, enfatizando el papel jugado por el congreso, poder legislativo, en el control al ejecutivo. Ciertamente, desde su arribo al constitucionalismo contemporáneo, la división de poderes no ha dejado de ser referente y elemento de discordia en la teoría presidencial y en toda discusión sobre regímenes de gobierno en general. De letra muerta incorporada a las constituciones de buena parte de los países del mundo, mutó en indicador para medir el grado de institucionalización de cualquier régimen y así diferenciar tipo de gobierno y eficacia: “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 nuestro Poder Legislativo sea un contrapeso verdadero al Ejecutivo” (Mora-Donatto, 2015, p. 5). El control al poder, dice Mora-Donatto, no es un elemento particular de la teoría presidencialista ni pasatiempo teórico de la modernidad, ha estado presente en la reflexión filosófica desde que esta última cobró fuerza en la antigüedad helénica, de tal 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” (Mora-Donatto, 2015, p. 7). Evitando la Constitución la concentración del poder público en un grupo o personas. La importancia conceptual de la teoría de la división de poderes, sostenemos, radica en

el tiempo ni el espacio nos los enseña la experiencia sino nuestra razón, y bien, añadiríamos que a lo sumo conforman criterios verificadores, mecanismos adicionales para acceder a la verdad que, innegablemente, aporta la razón humana y no la experiencia. Así, la experiencia no nos aporta la totalidad de criterios de validez, algunos se construyen gracias a la razón. Lo anterior constituye así un presupuesto epistemológico del objeto de estudio que nos ocupa y no considerarlo tendría hondas repercusiones negativas en términos epistemológicos. En suma, el idealismo comulgaría más con el punto de vista de Popper y Bourdieu, en tanto el realismo y tal vez el empirismo con las posturas que nosotros delineamos, antiquísimas como la filosofía misma.

aclarar el papel que el poder político juega 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, el cúmulo de mecanismos tendentes a evitar la parálisis gubernamental, pues, si cada poder, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, impidiera alguna intromisión en su ámbito de competencia, caeríamos en la parálisis gubernamental, debiéndose crear el antídoto en su contra. La división de poderes se vuelve así un deber ser, una aspiración, un fin por sí mismo, pero, a su vez, es material y observable en la práctica totalidad de gobiernos del mundo entero.

Durante el liberalismo, se construyeron importantes teorías que tuvieron por objeto aminorar la concentración del poder y moderar los abusos en el ejercicio del mismo. La teoría de la división de poderes [...] debe interpretarse no 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 (Mora-Donatto, 2015, p. 8).

Se adscribe la autora en comento al sector de la doctrina que concibe la separación de poderes como un enlace entre un poder y otro, equivalente a un mutuo control, huelga decir, de uno al resto. El discurso de esta autora intenta flexibilizar el alcance del término división del poder que, desde el plano epistemológico, ha sufrido hondas críticas como aquella que sin miramientos consideró al poder no fraccionable ni divisible en razón de su carácter soberano e indivisible: “De esta manera la Constitución surge como el instrumento más idóneo para limitar y controlar al poder, pues ésta deberá establecer los límites dentro de los cuales podrían moverse libremente los titulares del mismo” (Mora-Donatto, 2015, p. 9). Mientras que la tipología alrededor de los controles suele clasificarlos en jurisdiccionales (contenciosos), administrativos y políticos, consideramos que, al final del día, los dos primeros son constitucionales al buscar sujetar los actos o resoluciones del Ejecutivo al imperio de la Constitución. En el caso de los últimos la situación se complejiza. En principio, son constitucionales al derivar toda conducta de

los contenidos de la Ley Suprema en un Estado constitucional de derecho. Sin embargo, hay conductas que no son reguladas por el derecho dada la incapacidad de este último de normarlo todo. Una insurgencia cívica, espontánea, contra algún acto del ejecutivo, exemplificaría un control político pues su naturaleza pertenecería a esta índole y no al ámbito jurídico y, por añadidura, constitucional. El punto de partida es el ejercicio de un derecho constitucional, pero a diferencia de los otros dos controles, en los políticos no están precisados los mecanismos contenciosos de sanción al Ejecutivo en caso de incumplimiento. Así, los controles contenciosos y administrativos son jurídicos, es decir, constitucionales. En contraste, los controles políticos no necesariamente están explícitos en la norma, obedecen en principio a lo establecido en la última, pero su materialización debe mucho a condiciones extra jurídicas. 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. Federalismo y división de poderes requieren de condiciones materiales para su implementación. 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, mientras la facultad constitucional de removerlos recaería en el Senado vía desaparición de poderes según la ley suprema de distintos países. Lo dicho para el federalismo, es cierto en tratándose de la división de poderes.

Vinculado a lo anterior, el bicameralismo del Senado latinoamericano amplifica las llamadas facultades políticas que estamos describiendo, por ejemplo, el exhorto o punto de acuerdo a un titular de alguna secretaría de Estado, éstas sí dependientes 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 exemplifican limitantes políticas pues ante la opinión pública tales puntos de acuerdo pueden ser atractivos y convertirse en agenda pública, pero carecen de la fuerza jurídica que sólo los controles con tal carácter poseen.

Vincular las nociiones de control y Constitución supone concebir a ésta 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 (Mora-Donatto, 2015, p. 9).

Cuatro conceptos fundamentales han salido a la luz aquí: 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, son normas jurídicas y no jurídicas, el control es un conjunto de órganos facultados para poner en práctica los límites previstos en normas jurídicas. La legitimidad, en tanto, es el convencimiento, la aceptación a la obediencia que los gobernados tributan a su sistema político.

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 (Mora-Donatto, 2015, p. 9).

Despejando la ecuación; Estado constitucional de derecho es igual a Constitución, límites y controles al poder. En la constitución constan por escrito los controles, pudiendo ser explícitos o no los límites al poder público, siendo en ocasiones estos últimos el elemento material.

Dichos documentos aparecen por primera vez en las colonias inglesas de América del Norte y después en los Estados Unidos de América [...]

Con posterioridad, Francia se incorpora al sistema de la Constitución escrita con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y con la Constitución de 1791 [...] De Francia la Constitución escrita se extenderá a todo el continente europeo a lo largo del siglo XIX...se producirá un proceso de expansión extraordinario, que hará de la Constitución escrita la forma general de organización del poder, en prácticamente, todo el mundo (Mora-Donatto, 2015, p. 10).

El constitucionalismo contemporáneo se basa en la existencia de una Constitución escrita, misma que detalla la organización del poder político, incrustándose en el ordenamiento jurídico de todo Estado contemporáneo, la ley fundamental que, a su vez, tiene como característica esencial regular el poder público, poder que habrá de limitarse vía la división de poderes, quizás el principal u originario mecanismo para limitar el poder público. Asimismo, para dar efectividad a esos límites resultó necesario instrumentar la existencia de los controles, es decir, precisar en la norma suprema qué órganos asumirían la fiscalización, la supervisión, los límites.

3. B. Control de constitucionalidad, americano o europeo, controles constitucionales

Claramente observamos dos modelos de control de constitucionalidad, dos maneras de medir la concordancia de normas y actos de las autoridades vinculados a los principios y valores establecidos en la norma suprema. Así pues:

El sistema americano introdujo [...] la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes, el sistema calificado “de americano”, de acuerdo con el cual todos los jueces ordinarios (y en ciertos casos sólo algunos...) pueden decidir, en los procesos concretos [...] que conocen, sobre la conformidad de la ley aplicable con la Constitución (sistema difuso), de oficio o a petición de parte (por vía incidental), y la resolución que dicta declarando la inconstitucionalidad de las disposiciones legislativas, sólo tienen efecto para esos casos concretos (desaplicación) (Phanur, 1960: 570-613).

Punto y aparte, tres presupuestos caracterizarían la constitucionalidad americana:

- a) Predominio del control difuso, es decir:
- b) Jueces menores estableciendo la constitucionalidad o no del acto o ley puesto denunciado por el agraviado (vía incidental).
- c) Inaplicación, no expulsión de la norma inconstitucional.

La antítesis del modelo anterior, el llamado sistema austriaco o europeo se caracteriza por: “En el continente europeo predominó, sin ser absoluto, el criterio opuesto, es decir, el de la prohibición en principio a los propios jueces ordinarios para decidir las cuestiones de constitucionalidad en los casos [...] sometidos a su conocimiento” (García, 1981: 49-61). En Europa entonces, predominó el llamado sistema concentrado de control de la constitucionalidad, es decir, los jueces ordinarios quedaban impedidos de calificar la constitucionalidad de un acto o ley, siendo facultad de un Tribunal Constitucional especializado realizarla. Sea pues, el modelo europeo podría denominarse concentrado y difuso el americano, quedando impedido el último a expulsar la norma inconstitucional, inaplicándola solamente. En tratándose de México, dice Mora-Donatto: “Sin embargo hasta el día de hoy, el único poder que lleva a cabo el control de la constitucionalidad es el Poder Judicial de la Federación, cuando... emite resoluciones de los amparos interpuestos contra normas consideradas inconstitucionales, sobre controversias inconstitucionales y las acciones de inconstitucionalidad previstas en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución” (2015, p. 10). Diferimos del anterior punto de vista en los siguientes términos. Los límites, las limitaciones al poder, son un conjunto disímil que abarcaría toda clase de mecanismos, no solamente jurídicos, pudiendo ser políticos, sociales, etcétera. El control al poder en cambio, requiere *a fortiori* la existencia de un órgano encargado de aplicar las normas o limitaciones previstas en la Constitución y leyes conducentes. Las limitaciones al poder abarcan todo, estén o no contenidas en las normas, la existencia de un sistema de partidos competitivo por ejemplo, constituiría una limitante, no bastando para el carácter competitivo del sistema de partidos su instauración como tal en la ley, requiriendo condiciones materiales. En consecuencia, cuando hablamos

de control al poder a decir de Mora-Donatto, no podemos equiparar este último al control constitucional toda vez que este último supone la existencia de órganos especializados aplicando normas jurídicas.

Como hemos establecido, una aportación norteamericana destacadísima al constitucionalismo contemporáneo radicó en el llamado control constitucional o justicia constitucional:

Introducción, del control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes, realizado por la magistratura ordinaria sin que estuviese enunciado en forma expresa en una disposición de la Constitución federal, con apoyo en el simple razonamiento de que el juez, situado ante disposiciones jurídicas contradictorias [...] debe aplicar la de mayor jerarquía, es decir, la norma constitucional y no la de carácter ordinario. Esta institución, como es bien sabido, encontró una resistencia notoria para su establecimiento en los Estados europeos, en los cuales llegó a realizarse por conducto de Cortes Constitucionales sólo en la primera posguerra y, con mayor fuerza, en la segunda. (Mora-Donatto, 2015, p. 10).

Así pues, el control constitucional americano es difuso toda vez que cualquier juez menor puede aplicar la norma suprema a los actos o leyes puestos a su consideración, sin expulsar la norma controvertida. El europeo en tanto, supone la existencia de un tribunal especializado, facultado este sí, a expulsar la presunta norma inconstitucional. En tratándose de México, en 1824 imitamos no sólo el modelo de control americano sino también el organigrama de sus tribunales. Para 1857 en tanto:

Por lo que respecta a la organización y funciones del Poder Judicial federal y de los estados, se establecieron dos instituciones básicas: a) el principio de doble jurisdicción, y b) el juicio de amparo para proteger los derechos humanos básicos [...] contra leyes o actos de cualquier autoridad (artículos 101 y 102), cuyo conocimiento atribuyó a los tribunales federales. Sin embargo, la combinación de estas dos instituciones produjo cambios [...] por medio de la Jurisprudencia de la Suprema Corte, la que aceptó una interpretación indebida del artículo 14 de dicha Constitución [...] y como dicho precepto se situaba en el capítulo relativo a

las citadas garantías individuales, su infracción debía considerarse como una violación constitucional cuando no se realizaba la aplicación exacta (rigurosa) de las leyes secundarias (control de legalidad), y con ello se inició la confusión entre la legalidad y la constitucionalidad, que [...] todavía no desaparece por completo. Uno de los aspectos que contribuyó a aceptar esta interpretación fue el hecho de que en la carta federal de 1857 no se reprodujo, como sí ocurrió con varios preceptos de la Constitución federal de 1824, el citado artículo 160 [...] (Fix-Zamudio, 2006: 249-250).

Como bien apunta Fix-Zamudio, en nuestros prolegómenos constitucionales privó la confusión legalidad y constitucionalidad, persistente al día de hoy. *Lato sensu*, todos los límites y controles al presidencialismo, y en general, a cualquier institución, serán constitucionales, atendiendo que en todo Estado constitucional de derecho actual, la ley fundamental es el vértice del que se deriva toda institución política y social y sus correspondientes actos o leyes. *Estrictu sensu* en cambio, la constitucionalidad sólo implicaría la salvaguarda de los principios constitucionales y no los meramente 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.

4. 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 notoriedad sobre las dos restantes, fue el caso de México. Ocurrió así en la colonia y volvió a acontecer igual luego de la Independencia, aunque el poder del ejecutivo se volvería omnipresente hasta entrado el porfiriato (siglo XIX). Si bien, la ley suprema de 1824 esbozó el mecanismo de la Controversia Constitucional (básicamente enfocada a las competencias), no fijó los mecanismos para el uso de dichas normas de control a disposición de las autoridades, dirimiendo en la práctica los conflictos del ejecutivo (presidente en nuestro caso), contra el legislativo o cualesquier otro nivel de gobierno y, a su vez, de estos últimos contra 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 disponible al gobernado, sujetando los actos del Ejecutivo en cualquiera de sus niveles a las directrices de la norma Suprema, esto es, un tribunal que resolviera todo tipo de controversias entre autoridad y gobernado. Así pues, hasta 1857 se establecieron los mecanismos para que los particulares pudieran dirimir sus conflictos con la autoridad.

Por otro lado, 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:

Los elementos...que pueden apuntarse...comunes a los países latinoamericanos y que contribuyeron al desarrollo del poder presidencial durante el siglo XIX son: 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 (2011: 20).

Los factores apuntados por Valadés describen en su totalidad 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 católica en su mayoría, en medio de la disyuntiva federalismo *versus* centralismo; con el riesgo siempre latente del invasor foráneo. En suma, este cúmulo de factores orillaron a la adopción del régimen presidencial figura que fue concebida así como el instrumento que permitiría alcanzar la gobernabilidad de tan extensos y hostiles territorios, tarea imposible sin una mano fuerte. El ejemplo a seguir fue entonces el régimen adoptado por las trece colonias y no la antítesis, el parlamentarismo.

Dando un salto al siglo pasado y al presidencialismo del pasado reciente tenemos que: “Se puede sostener que el presidencialismo contemporáneo mexicano nace en el periodo 1918-1928 y se refuerza entre 1929 y 1940 [...] Cuando Lázaro Cárdenas llega a la presidencia de la república en 1934, el único obstáculo al presidencialismo era la dualidad de poder entre el

presidente de la República y el Jefe Máximo de la revolución, figura esta última que coincidía con la de presidente del partido oficial.” (Torquemada, 2005: 28). Sobre el particular nosotros afirmamos que el presidencialismo mexicano del siglo xx adquirió sus características esenciales en el sexenio cardenista, de tal suerte que el periodo del *maximato* o incluso los gobiernos de Obregón y Elías Calles deben considerarse como meros antecedentes. Coincidimos con el autor en lo siguiente: a partir de Cárdenas se centraría en una misma persona la titularidad del ejecutivo y del partido de Estado, pues el presidente sería considerado el primer revolucionario y el primer priista.

Cárdenas no sólo se dirigió a reforzar la...centralización política y administrativa, al subordinar verticalmente a las organizaciones obreras y campesinas a la presidencia, sino también y especialmente, se orientó a transferir al Poder Ejecutivo las competencias de los estados en lo referente a los recursos naturales. La presidencia bajo el cardenismo se valió de manera consistente de las facultades extraordinarias concedidas por un Congreso dócil a las políticas del gobierno (Torquemada, 2005: 35).

Centralización, política y administrativa, de *factum* y de *iure*, del gobierno mexicano, incrementando facultades, jurídicas y meta jurídicas, de la presidencia de la república, fue el legado cardenista, según este autor. Así, atribuciones que anteriormente habían recaído en los gobiernos de las entidades federativas, regresaron a la esfera del gobierno federal, sobre todo, a raíz de la expropiación petrolera. Por ello, es correcto afirmar que el sistema político mexicano del siglo xx nació en el sexenio cardenista. Por otro lado, continuando con la descripción del sistema presidencial del siglo pasado, tenemos: “Que se aceptara como principio inviolable que el mandato presidencial era temporal y el jefe del Ejecutivo no podía ser reelecto afianzó un poder de tipo personal, dotando de una gran autonomía a la persona que lo ejercía en determinado momento” (Torquemada, 2005: 35). Dijimos ya que la no reelección jugó un papel fundamental en nuestro sistema político permitiendo la rotación de las élites 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 quizás el límite más contundente sobre el presidencialismo mexicano, su temporalidad.

Las facultades y potestades del Ejecutivo, si bien exorbitadas e ilimitadas, tenían un freno, la durabilidad: seis años. En torno a la democratización, nuestro país no escapó a dicho debate y la diatriba alrededor de 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 señalan Escamilla y Reyes (2001), por la transformación paulatina y mesurada del presidencialismo en lugar de la sustitución de tajo. Lo que concierne a nosotros, estudiosos de la materia político-constitucional, es encontrar las razones por las que, en nuestro país, durante las aciagas décadas de la denominada transición democrática pactada, se privilegió la conservación del régimen presidencial, por encima de las tímidas propuestas de parlamentarización que incorporaban figuras como el jefe de gabinete, la pregunta parlamentaria, el refrendo, la ratificación-rechazo del gabinete e, incluso, para el 2018, el 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. Pues, en nuestro caso, la división de poderes posterior al régimen de partido hegemónico implica que ni ejecutivo ni legislativo intervengan en la conformación de uno u otro, quedando vedada a su vez la remoción recíproca, soportándose *a fortiori* las crisis de legitimidad y gobernabilidad. Según Cadena y Reyes: “Para identificar y definir las transformaciones del sistema presidencial mexicano es preciso remitirse a la coyuntura posterior a las elecciones de 1988. Al hablar de transformaciones hacemos referencia al parcial pero significativo acotamiento del poder del presidente, mismo que significa que la centralidad del liderazgo que tradicionalmente el Poder Ejecutivo ejercía sobre actores y poderes, se ha visto disminuida” (2001: 239). Mantenemos una diferencia sutil con los autores en comento, en opinión de quien esto escribe el presidencialismo mexicano actual no es fruto en exclusiva de la serie de acontecimientos que, en cascada, sobrevinieron a la elección de 1988, pues en años anteriores a dicha coyuntura electoral comenzaron la serie de modificaciones legales que transformarían nuestro sistema de justicia constitucional, implementándose el modelo europeo y desplazando al norteamericano, lo que a su vez dio vida al Tribunal Cons-

titucional vía la Suprema Corte de Justicia. Apuntan Escamilla y Reyes: “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” (2001: 239). 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, evidenciando que las modificaciones legales por sí mismas no explican totalmente nuestro sistema político debiendo recurrir a teorías de corte sociológico como aquella de los factores reales de poder.

Un factor que ayuda a entender por qué la democratización mexicana pareció por momentos un proceso interminable se debió a que era precisamente el presidente (con mayoría calificada de su partido en el congreso hasta 1988), quien podía controlar la reforma política [...] Al tener el presidente el monopolio del proceso de reforma, controlaba la modalidad de la transición mexicana. Es decir, los ritmos del cambio político no obedecían a la construcción de nuevas reglas y acuerdos entre los principales actores políticos sino más bien a la voluntad presidencial (Cadena y Reyes, 2001: 240).

En conclusión, el salto cualitativo en la división de poderes no lo instauró en México ninguna legislación de avanzada, fue producto más bien de la acumulación paulatina y sostenida de factores diversos, 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.

4. A. Régimen de responsabilidades del Presidente

Sobre el particular y en tratándose de la norma fundamental de 1857, dice Quiroz Ramos que:

La Constitución de 1857 establece que el presidente de la república podrá 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. Al contemplarse claramente los casos de responsabilidad en que podía incurrir el titular del Ejecutivo federal, éste tuvo que ser muy cauteloso para no violar directamente el orden constitucional, lo cual logró mediante dos formas: la primera, mediante el uso de facultades extraordinarias, y la segunda, reformando previamente la ley fundamental (2013: 19).

Siendo el régimen en cuestión más amplio que el vigente. Dice al respecto Quiroz Ramos: “A partir de 1917 el régimen de responsabilidades del Presidente de la República fue modificado en el sentido de que éste ya no podría ser acusado por violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral, lo que equivale a haberle dado impunidad en el ejercicio de sus funciones, ya que quedó sujeto sólo a responsabilidad por traición a la patria y delitos graves del orden común” (2013: 19). La Ley Suprema del 17 redujo entonces el cúmulo de conductas eventualmente constitutivas de responsabilidad presidencial. El dato es importantísimo y, quizás, el hallazgo principal de esta investigación. 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 Quiroz Ramos y 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 las únicas hipótesis jurídicas susceptibles de entablar un eventual procedimiento litigioso contra el Ejecutivo. Así, este último no puede acusarse hoy día de atentar contra la independencia nacional, aunque en la práctica probablemente sobrarían razones para hacerlo. Sin embargo, no existen los mecanismos jurídicos necesarios. Veamos. El artículo 108 constitucional es contundente en materia de control constitucional, claramente, a partir de 1917 el régimen de responsabilidades del Ejecutivo mexicano quedó acotado toda vez que las sanciones se limitaron 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 para México.

4. B. La Controversia Constitucional

Quiroz Ramos refiere que en 1824:

Las facultades de control constitucional de la Corte Suprema en ese momento eran dos. La primera era la establecida en la fracción I del artículo 137 y consistía en conocer las diferencias entre uno y otro estado de la Federación, siempre que se redujera a un juicio contencioso... Mediante la resolución de esas controversias la Corte contribuye a mantener el sistema federal y el reparto de competencias establecidas por la misma Constitución. Esta facultad constituye el antecedente más remoto en nuestro país de lo que hoy conocemos como Controversias Constitucionales (2013: 34).

Concordamos con Quiroz siendo así que el control constitucional previsto en la norma fundamental de 1824 estableció dos vías para alcanzarse:

- a) Mecanismos contenciosos litigiosos entre entidades federativas.
- b) Responsabilidad de los servidores públicos, desde el ejecutivo hasta los diputados federales, en caso que estos violaren la Constitución en uso de sus facultades.

Así pues, en sus inicios el control constitucional en México fue implementado por el legislativo y el judicial, el primero vía declaración de inconstitucionalidad y juicio político y en el caso del segundo vía la Controversia Constitucional. De este modo, con la Constitución de 1917 retornaron las facultades de la Suprema Corte como árbitro de los conflictos entre órganos de gobierno, de conformidad al lejano antecedente de 1824, restablecidas hasta la Constitución de 1857.

[...] El juicio de amparo desde su establecimiento a nivel constitucional se fue consagrando como el medio de control constitucional por excelencia y en el caso de México fue hasta 1994 el único medio efectivo para ejercer dicho control, pues aunque ya existía la figura de las Controversias Constitucionales establecidas en el artículo 105, éstas carecían de una ley reglamentaria, lo cual dificultaba su aplicación real y tuvo como consecuencia que durante casi todo el siglo XX, es decir, hasta 1994, solo se ejercitaran 42 asuntos de este tipo (Quiroz, 2013: 82).

4. C. Acotamiento de facultades, siglos XX, XXI

El siglo pasado dio a luz un presidencialismo mexicano articulado en tres ejes: jefatura de partido de Estado, jefatura de gobierno y jefatura de Estado, tres titularidades reunidas en una misma persona, presidente de la república. Sin estar prevista explícitamente la primera facultad en ordenamiento jurídico alguno, lo estuvo en cambio en nuestro sistema político. Esta prevalencia de facultades del ejecutivo, rotura del equilibrio ideal superando este poder las facultades de los otros dos, fue un rasgo principalísimo de nuestro régimen de gobierno durante la segunda mitad del siglo pasado. Sin embargo, a raíz de la eclosión de fuerzas de distinta índole en las últimas dos décadas del siglo XX, nuestro presidencialismo perdió varias de sus facultades, sufriendo una merma en su poderío. Si bien no se retrocedió, conforme de se desprende del análisis de nuestras normas fundamentales, al objetivo del Constituyente del 17 que puso en manos de las entidades federativas la facultad de elegir a los ministros de la Suprema Corte, siendo Obregón el artífice de dicha modificación, otorgando al Presidente la elección de los ministros, medida que subsistiría durante la segunda mitad del siglo pasado y que en esencia se mantendría al día de hoy; toda vez que el ejecutivo y sólo él, integra las ternas que después el senado ratifica. En consecuencia, diríamos que la división de poderes en México, durante la época dorada del presidencialismo meta constitucional, fue letra muerta, imposible de alcanzar por razones materiales. Época en que el Presidente designaba a la totalidad de candidatos y titulares de los cargos públicos más relevantes, detentando a su vez la mayoría absoluta en el Legislativo y los gobiernos estatales, siendo

inexistentes los frenos y contrapesos políticos. Pero, a su vez, la división de poderes tampoco se materializó en términos jurídicos toda vez que el Ejecutivo designaba a los ministros, facultándose un poder a integrar otro poder. En esencia, esa nula división de poderes se ha mantenido incólume conservando el presidente la facultad de integrar las ternas que el Senado solamente ratifica. Discordando pues del grueso de la doctrina, afirmamos que el presidencialismo mexicano ha perdido claramente facultades políticas, aquellas que emanaban del ejercicio de la jefatura del partido de Estado, pero sigue gozando al día de hoy de la misma inmunidad detentada por los presidentes de las facultades meta constitucionales, siendo el caso que el régimen de responsabilidades del ejecutivo prevaleciente en 1857 e incluso en 1900, ha desaparecido.

En México, no existe al día de hoy real división de poderes. La prevalencia de las ternas obliga, para efectos prácticos, a que ningún individuo no impulsado por el presidente pueda ser ministro de la Corte. Si bien, podría objetarse que la duración del cargo de ministro reduce la influencia del presidente en su candidato propuesto, dada la duración transexenal del encargo es el caso que los ministros propuestos por Peña Nieto durarán en su cargo hasta las administraciones de los siguientes dos presidentes, por ejemplo, y dicha sustitución escalonada nos llevaría a concluir que el próximo presidente podrá elegir a su vez a los sustitutos de otros ministros que se retirarán o serán sustituidos por fuerza mayor durante su mandato, evidenciando esto último el coto del poder presidencial, genérico aunque no específico, en la integración de la Suprema Corte. Ambos rubros clarifican el principal obstáculo para el ejercicio real y efectivo del control constitucional a los actos del ejecutivo.

5. Conclusiones

En el último cuarto del siglo pasado dio inicio la disminución de facultades del presidencialismo mexicano, merma que correría al parejo con diversas transformaciones materiales culminando en un nuevo régimen presidencial. La emergencia de organismos autónomos, IFE (hoy INE), Banxico, etc, significó una clara disminución de las facultades presidenciales, arrancando de

su competencia funciones antaño detentadas por el ejecutivo. A su vez, el tránsito del sistema de partido único al competitivo, amén de los gobiernos divididos, desencadenaron la alternancia del 2000, infringiendo cambios indubitables a nuestro régimen. El grueso de la doctrina articuló así el discurso de las facultades acotadas, aduciendo que el problema no era ya la disminución de las facultades presidenciales sino más bien su eficacia, contrario a ello, reiteramos la permanencia incólume de una faceta del presidencialismo anterior: el régimen de responsabilidades, ineficaz al momento de fincar responsabilidades al titular del ejecutivo, aspecto desdeñado por el grueso de la doctrina. En el mismo tenor, permanece como demanda insatisfecha la real división de poderes, volviendo nugatorios, ambas disposiciones, todo esfuerzo por limitar y controlar al poder presidencial. Ello vuelve ineficaz la teoría de las facultades acotadas del presidencialismo mexicano, en tanto no se modifiquen los dos rubros comentados, en tanto no sea así, podremos abrir los ojos a nuevas alternativas: parlamentarización de nuestro régimen presidencial o eventual sustitución vía el régimen parlamentario. Abanico ilimitado de opciones que solucionarían las crisis actuales de legitimidad, responsabilidad e ineficacia que padecen nuestras instituciones. En tanto, hemos buscado poner el dedo en la llaga, ineficacia en los controles al régimen presidencial actual.

Lista de referencias

- Biscaretti Di Rufia, Paolo (2006), *Introducción al derecho constitucional comparado*. [Traducción y estudio preliminar de Héctor Fix Zamudio]. México: FCE.'
- Bourdieu, Pierre, Passeron, Jean-Claude y Chamboredon, Jean-Claude (2008), *El oficio de sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. México: Siglo xxi.
- Carpizo, Jorge (1994), *Estudios Constitucionales*. México: Porrúa, UNAM.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), México: *Diario Oficial de la Federación*. t. V. 5 de febrero de 1917. 4^a época, núm. 30. Sitio web: www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1917.pdf.

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

Escamilla Cadena, A. y Cuna Pérez, Enrique (2014), *El presidencialismo mexicano. ¿Qué ha cambiado?* México: Miguel Ángel Porrúa, UAM-I.

Escamilla Cadena, A. y Reyes-García, Luis (2001), Las transformaciones del presidencialismo mexicano. *Sociológica*, 16 (45-46), 236.

Haro, Ricardo (2002), *Constitución, poder y control*. México: UNAM.

La Suprema Corte de Justicia sus orígenes y primeros años 1808-1847 (1986). t. II. México: SCJN, Poder Judicial de la Federación.

Linz, Juan (1997), *Las crisis del presidencialismo*. t. I. *Perspectivas comparadas*. Madrid: Ariel.

Mainwaring, Scott y Matthew, Shugart (1996), El presidencialismo y los sistemas de partido en América Latina, en José Luis Soberanes, Diego Valadés y Hugo Concha (eds.), *La reforma del Estado. Estudios comparados*. México: UNAM.

Mendoza Berrueto, Eliseo (1996), *El presidencialismo mexicano: génesis de un sistema imperfecto*. México: El Colegio de la Frontera Norte, FCE.

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

Nohlen, Dieter (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: UNAM, FCE.

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

Nohlen Dieter, Picado Sonia y Zovatto, Daniel (1998), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, TEPJF, IFE, FCE.

Popper, Karl (1967), *La lógica de la investigación científica*. [tr. V. Sánchez de Zavala]. Madrid: Tecnos.

- Rabasa, Emilio O. (1986), *El pensamiento político del constituyente de 1824*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Ramos Quiroz, Francisco (2013), *El control constitucional y la Suprema Corte de Justicia: una perspectiva histórica*. México: UBIJUS.
- Rivera Suárez, J. F. y Rivera Suárez, Maribel (2014), La conformación del senado mexicano en el siglo XXI. Análisis socio jurídico de la fórmula para asignar los escaños. (La reforma política pendiente). *Alegatos*, 86 (28), 125-154.
- Rivera Suárez, J. F. (2014), La conformación del senado mexicano en el siglo XXI. Análisis socio jurídico de la fórmula para asignar los escaños (tesis de maestría). UNAM, México.
- _____ (2017), Controles al Presidencialismo Mexicano. Régimen de responsabilidades y nula división de poderes, obstáculos para el control eficaz (tesis de doctorado), UAM AZC, México.
- Sartori, Giovanni (1994), *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE.
- Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart (1993), Juan J. Linz: Presidencialismo y Democracia (Una revisión crítica) [traducción de Víctor Alarcón Olguín y Charles D. Kenney].
- Soberanes Fernández, José Luis (1987), *Sobre el origen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. México: Porrúa, IIJ, UNAM.
- Tena Ramírez, Felipe (1963), *Derecho constitucional mexicano*. México: Porrúa.
- _____ (1964), *Leyes fundamentales de México*. México: Porrúa.
- Torquemada González, David (2005), 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.
- Valadés, Diego (1999), Representación y Legitimidad, en *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*. México: TEPJF, UNAM.
- Valadés, Diego y Serna, José María (coord.) (2000), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?* México: UNAM, IIJ.

- Valadés Diego y Carbonell, Miguel (coord.) (2006), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y sistemas jurídicos comparados.* t. I. México: UNAM.
- Valadés, Diego (2011), *La parlamentarización de los sistemas presidenciales.* México: UNAM, El Colegio Nacional, IIJ.
- Vivero Ávila, Igor (coord.) (2010), *Democracia y reformas políticas en México y América Latina.* México: UAEM, IEEM.