

## **NEOPRESIDENCIALISMO Y DIVISIÓN DE PODERES**

Dr. José Lorenzo Álvarez Montero.

### **Introducción.**

Los autores de la centenaria Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se nutrieron para su labor, no sólo de las realidades que les tocó vivir, pobreza, ignorancia e injusticias, sino de las experiencias políticas del siglo del XIX, de los equívocos constitucionales, provocados por el afán de copiar instituciones extranjeras que no tenían cavidad en el país, como fue la vicepresidencia que por más de medio siglo provocó inestabilidad política, tal como lo reconoció Don Venustiano Carranza al presentar su iniciativa de reformas el primero de diciembre de 1916 ante el Congreso Constituyente de Querétaro<sup>32</sup> la falta de cooperación de varias entidades federativas para enfrentar a los invasores yanquis, lo que produjo la pérdida de más de la mitad del territorio nacional, negando efectivo y reclutas, fundándose los feudalistas gobernadores en la soberanía de los estados que gobernaban, el parlamentarismo a la mexicana, las limitaciones geográficas de los presidentes para alejarse de la capital y la necesidad de solicitar permiso a un Congreso que no estaba en funciones o se negaba a otorgarlo en perjuicio del país, entre otros importantes factores que provocaron un desfile de presidentes, rebeliones, motines, levantamientos en general, la permanencia fraudulenta en la presidencia de la república, la intervención del Presidente de la Corte en cuestiones político-electorales, y una falta de solidaridad social, que afortunadamente se logró debido a la invasión francesa y a los intereses norteamericanos, que no aceptaban una potencia europea en América, pues América para los norteamericanos, produjo el apoyo al gobierno juarista.

---

<sup>32</sup> Cámara de Diputados; Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo V, México, 1967, p. 674.

Todo lo anterior, impulsó nuevos principios e instituciones en la Constitución Política de 1917.

### **1. Presidencialismo.**

Una de esas instituciones fue el Presidencialismo, régimen político donde la figura más relevante es el titular del Poder Ejecutivo.

Recordemos que el artículo 80 de la Constitución dispone que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un individuo de modo que el Presidente de México, es el único titular de un Poder que tiene legitimación nacional, pues es electo en todo el territorio nacional. Los diputados son electos en su distrito o circunscripción, los senadores en sus estados o en la circunscripción. Sólo el Presidente es electo por los ciudadanos de cualquier parte del país, es el único bien conocido por todos, que difunde su imagen por todos los medios de comunicación.

A la legitimación electoral nacional del Presidente se agrega que es Jefe de Gobierno y Jefe de Estado, representante del Estado Mexicano, frente a la comunidad internacional con atribuciones importantes hacia el interior del país y hacia el exterior en sus relaciones con otros países, con un periodo fijo de gobierno de seis años.

Sin soslayar que se ha venido operando un proceso de transformación en las atribuciones del Presidente, no se presenta un debilitamiento al reducir o condicionar alguna de sus facultades, repasemos brevemente las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos otorga al presidente en los diversos artículos de su multireformado texto.

### **2. Referente al Poder Legislativo.**

El Poder Legislativo en México se deposita en el Congreso de la Unión, órgano bicameral integrado por la Cámara de Diputados y la de Senadores, con 628 miembros de diversos

partidos, cuya facultad primordial es la elaboración de las leyes y el control del presupuesto.

a) En el ejercicio del Poder Legislativo, el presidente tiene la facultad de presentar iniciativas de ley y decretos y ahora, además, trámite preferente, aunque de hecho siempre lo tuvo, pero ahora conforme a la fracción I y segundo párrafo del artículo 71;

b) Resolver la fecha en que se concluyan las sesiones de las Cámaras del Congreso de La Unión, cuando éstas no se pongan de acuerdo antes de las fechas expresamente señaladas en el último párrafo del artículo 66;

c) Con fundamento en el artículo 68, resolver sobre el tiempo, modo y lugar de residencia de las Cámaras del Congreso cuando ambas deciden trasladarse al lugar distinto del establecido para sesionar y no se pongan de acuerdo,;

d) De acuerdo con los incisos a) y b) del artículo 72, vetar las leyes o decretos aprobados por el Congreso;

e) Conforme a lo establecido en los incisos a) y b) del artículo antes citado, y 70, promulgar y publicar las leyes o decretos aprobados por el Congreso;

f) La fracción I última porción normativa del artículo 89, faculta al Presidente a expedir reglamentos para la exacta observancia en la esfera administrativa de las leyes que expida el Congreso de la Unión. Confirmando esta atribución lo que dispone el artículo 92.

g) Proponer a la Comisión Permanente la convocatoria a sesiones extraordinarias del Congreso o a una sola de las Cámaras, atento lo establecido en los artículos 68-IV y convocar al congreso cuando así lo acuerden conforme a la fracción XI el artículo 89;

- h) Expedir leyes y modificar acuerdos generales en circunstancias especiales en uso de facultades extraordinarias conforme a los artículos 29 y 131.
- i) Proponer al Senado la terna para nombrar al gobernador de un estado cuando los poderes del mismo hayan desaparecido.
- j) Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias por responsabilidad y hechos de corrupción de los servidores públicos federales, estatales y municipales, y de la Ciudad de México conforme el artículo 79, párrafo quinto de la fracción IV.

### **3. En relación al Poder Judicial.**

Sobre la integración, funcionamiento y resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, órgano colegiado de mayor jerarquía dentro de nuestro país con funciones jurisdiccionales, la Constitución Política faculta al Presidente para:

- a) Intervenir en su integración, proponiendo una terna al Senado para el nombramiento de ministros, sea por falta definitiva de ministros, muerte o conclusión del cargo o por licencia de más de un mes, de acuerdo a los artículos 96 y 98.
- b) Conocer y resolver, en primer término, sobre las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte y aceptada se turnaran al Senado para su aprobación.
- c) Conceder licencias de los ministros de la Corte cuando excedan de un mes con aprobación del Senado.

Las dos hipótesis antes señaladas tienen su fundamento en los párrafos tercero y cuarto del artículo 98.

- d) Solicitar a la Corte sustanciar y resolver de manera prioritaria los juicios de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad

justificando la urgencia atendiendo el interés social o al orden público de acuerdo al párrafo décimo del artículo 94;

e) Conforme al artículo 100, párrafo segundo, designar a uno de los siete consejeros que integran el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de la Federación, que tienen a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del citado poder, con excepción de la Suprema Corte.

f) Facilitar al Poder Judicial de la Federación los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones conforme al artículo 89, fracción XII.

g) Conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales conforme al artículo 89, fracción XIV.

A lo anterior, debe sumarse la facultad del Presidente para crear tribunales federales de naturaleza administrativa, supuestamente autónomos y con plena jurisdicción, cuyos nombramientos fueron hechos por el propio ejecutivo.

En el tránsito histórico encontramos el original tribunal fiscal de la federación, tribunal agrario, los tribunales laborales, entre otros.

#### **4. En relación a la Fiscalía General de la República.**

La Fiscalía General de la República tiene a su cargo la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal, solicitar las medidas cautelares contra los imputados, buscar y presentar pruebas que acredite la participación de estos en hechos que las leyes señalan como delitos, procurar que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita, pedir a la aplicación de las penas e intervenir en todos los asuntos que la ley determina.

- a) Designar al Fiscal General o proponer una terna al Senado, según las hipótesis que se presenten, conforme

a lo dispuesto en los párrafos del cuarto al décimo del artículo 94.

## **5. El ámbito de las fuerzas armadas.**

Las fuerzas armadas se integran por el Ejército, la Armada y la Aviación, de tierra, mar y aire.

- a) Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, de acuerdo al artículo 89, fracción IV.
- b) Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, con arreglo a la ley, artículo 89, fracción V;
- c) Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada Permanente, Ejército y Fuerza Aérea, artículo 89, fracción VI.
- d) Disponer de la Guardia Nacional con aprobación del Senado, artículo 89, fracción VII.
- e) Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión, conforme a la fracción VIII del artículo 89.

## **6. En relación a la política exterior.**

- a) Dirigir a la política exterior (89-X).
- b) Celebrar tratados internacionales con aprobación del Senado (art.89-X)
- c) Nombrar con aprobación del Senado a los embajadores y cónsules generales (art. 89- III).
- d) Remover a los embajadores y cónsules generales (art.89-III)
- e) Nombrar a Secretario de Relaciones Exteriores con aprobación del Senado (art. 89-II).

**7. En relación con la política interior (Administración Pública Federal).**

a) Nombrar y remover libremente a los secretarios de estado (art. 89-II).

b) Nombrar y remover libremente a los empleados de la Federación, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de algún modo en la Constitución o en las leyes (art. 89-II).

c) Proponer al Senado el nombramiento de los integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones. (art. 28- XII, párrafo segundo).

d) Designar a los integrantes del Banco Central (México) con aprobación del Senado (art. 28, párrafo octavo).

e) Objetar el nombramiento del comisionado del organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales (art. 89-XIX y art. 6)

f) Someter al Senado la terna para la designación del titular del organismo descentralizado encargado de la función conciliadora en materia laboral. (art. 123-apartado A).

g) Solicitar a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos investigar hechos que constituyan violaciones graves de los Derechos Humanos (art. 102 apartado B, último párrafo).

También es necesario tener en cuenta el enorme presupuesto que maneja el Ejecutivo y las autorizaciones que anualmente le autoriza el Congreso al Presidente para contraer tanta deuda interna y externa en cantidades difíciles de pronunciar.

## **8. Responsabilidades del Presidente.**

Finalmente, sobre este rubro es de destacarse que el artículo 108 constitucional solo hace referencia responsable al Ejecutivo por traición a la Patria y delitos graves del orden común interviniendo como acusadora la Cámara de Diputados y a la Cámara de senadores corresponde dictar la resolución respectiva.

## **9. Presidente omnímodo.**

Como puede observarse la Constitución Revolucionaria de 1917 y sus posteriores reformas, establecieron un régimen de gobierno en el que titular del Poder Ejecutivo tiene atribuciones superiores a los otros dos poderes. Un Poder Ejecutivo extraordinariamente poderoso, al grado de afirmarse que México es la única República del mundo que ha sido gobernada por una monarquía sexenal absoluta, completando la definición, Don Daniel Cosío Villegas precisa que se trata de una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal<sup>33</sup>.

Proceso hereditario a través del entramado mexicano de dos momentos sucesivos: El tapado y la cargada, institucionalizado por más de 50 años por partido en el poder (PRI), que Li Aviani, especialista en ciencias sociales, analiza en su obra "tapado y tapadismo en México" destacando que este proceso ha permitido la transmisión institucionalizado y pacífica del poder político<sup>34</sup>, y precisando que el "tapadismo no es una nota accesorio y dispensable del sistema político mexicano: Por el contrario, es una característica determinante, y su variación o desaparición provocaría un cambio fundamental en el

---

<sup>33</sup> Cosío Villegas, Daniel; El sistema político mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortíz, México, 1973, p. 31.

<sup>34</sup> Aviani, Li; Tapado y Tapadismo, Nuevo Mundo, México, 1970, p. 6-15.



conjunto de normas y comportamientos que vienen tipificando a México desde hace treinta años”<sup>35</sup>.

Con tanto poder, podríamos afirmar que los constituyentes de Querétaro establecieron el poder ejecutivo que anheló Alejandro Hamilton para los Estados Unidos.

Así cada presidente tiene su estilo personal de gobernar, cómo lo afirmó Don Daniel Cosío Villegas, refiriendo al presidente Luis Echeverría y su manera de dirigirse al pueblo, hablar ante cualquier auditorio impulsando el diálogo y la autocrítica<sup>36</sup>, poniendo énfasis en lo que consideran prioritario.

A pesar de las atribuciones constitucionales referidas y del poder que ello conlleva, el presidencialismo mexicano se estableció y consolidó gracias a las relaciones y entramados político - económico del presidente y el partido al que pertenecía, lo que lo hizo líder del mismo, posición importante para decidir senadurías, diputaciones federales y locales, presidencias municipales, gubernaturas y decidir sobre su sucesor.

El manejo electoral hasta años recientes y el nombramiento de los integrantes de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales de entonces, fue el diseño del sistema presidencial mexicano. Todas estas facultades de derecho y de hecho le permitieron al presidente minimizar las atribuciones de los otros poderes, así como anular la división de poderes tanto horizontal como verticalmente.

Como se ha dicho al inicio de este apartado, se ha producido un proceso que ha venido disminuyendo las atribuciones del Presidente, impulsadas por él mismo y trasladadas a la Cámara de Senadores y Diputados, a la

---

<sup>35</sup> Ídem.

<sup>36</sup> Daniel Cosío Villegas; *El estilo personal de gobernar*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México 1974, p.120.

Suprema Corte de Justicia y a los órganos autónomos, sin que esto signifique pérdida de su poder.

Ante este proceso y el actual estilo de gobernar del Presidente, que tiene el control del Congreso porque la mayoría de los integrantes de las Cámaras pertenecen a su partido y sus aliados, y su influencia en la Suprema Corte, dan razón para hablar de un nuevo presidencialismo, un ejecutivo omnímodo, o presidente imperial, como lo califica el Diario británico Financial Times, que llegó a la Presidencia de la República con un apoyo democrático que fulminó a los partidos políticos, lo que ha dado lugar a afirmar sobre la destrucción del pluripartidismo, que en realidad nunca ha existido, pues los supuestos partidos, con excepción de tres, representan un fraude para la democracia.

#### **10. Prioridades del Presidente.**

El actual titular del Poder Ejecutivo siempre ha puesto su atención en la terrible corrupción que vivimos todos los mexicanos, qué beneficia, en diversos niveles, a unos cuantos inmensamente ricos y perjudica dramáticamente a la inmensa mayoría de los mexicanos, que viven en pobreza extrema, de ahí que para la cuarta transformación es urgente la necesidad de revisar, analizar, evaluar y reconstruir toda la organización del Estado para realizar las transformaciones necesarias, por lo que la política de evaluación de costos y resultados es de vital importancia para el país, razón por la que algunos, para no ser soberbios, aplaudimos y respaldamos esa política de austeridad, evaluación y reducción de los presupuestos.

Después de años de monopolio de un partido político y de las dos simulaciones de transición del panismo, llega a la presidencia de la República un movimiento político con una amplia legitimación democrática que se extiende a las cámaras de diputados y de senadores, lo que permite al Presidente tener el apoyo suficiente para llevar a cabo un

estilo personal de gobernar a través de su proyecto de La Cuarta Transformación.

Dentro del citado proyecto están como temas fundamentales, el combate a la corrupción, a la impunidad y el de la austeridad económica. Respecto de los dos primeros considero que no hay oposición alguna por nadie, salvo por los corruptos y los que han gozado de impunidad. Lo relativo a la austeridad que asusta a muchos porque implica reducción de salarios, sueldos, compensaciones, gratificaciones, prebendas, gastos superfluos, lujos, burocratismo excesivo, derroche, viajes improductivos o paseos, acompañantes, etcétera.

Desde mi perspectiva la austeridad puede ser positiva o negativa, según el área- actividad a la que se aplique.

El emperador sexenal ha sido una figura muy familiar para todos los mexicanos y hemos convivido de diversa manera con ello. Las atribuciones que ostentan las han utilizado todos los presidentes, pero tratándose del actual Presidente y su política de combate a la corrupción esa fortaleza produce la agresividad de diferentes grupos que presionan para salvaguardar sus intereses.

## **11. División de poderes.**

Sobre la crítica a la anulación de la división de poderes, quiero señalar que dicho principio no es ni rígido, ni acabado, como lo han pretendido los intérpretes reduccionistas del mismo.

En primer lugar, debe tenerse presente que la teoría de la división de poderes de Montesquieu fue formulada a partir del análisis e interpretación de la flexible constitución inglesa.

También es necesario no abordar la interpretación del mismo de modo aislado, su formulación sólo tiene sentido por su referencia a toda la obra.

Para entender el principio, sus efectos y su éxito atemporal es necesario analizar y comprender su obra de manera integral y en especial los libros XI y XII que tratan sobre la libertad política y las relaciones con los ciudadanos y la Constitución, porque la libertad es el elemento constitutivo, específico y esencial de la organización del Estado.<sup>37</sup>

La validez y permanencia de la división de poderes se funda en que posee un contenido teórico que es susceptible de ampliación en cualquier circunstancia histórica oponiéndose a toda forma de concentración de poder que reduzca la libertad, por lo que frente a las condiciones históricas presentes sigue teniendo plena vigencia.

Recordemos que la vigencia efectiva de la Constitución depende entre otros factores, de la coherencia de todo el contexto constitucional, considerándolo como norma marco que puede desarrollarse evolutiva y orgánicamente y en ese sentido, su realización política admite que algunos de sus contenidos que han agotado su sentido histórico requieran un desarrollo constitucional.

---

<sup>37</sup> Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Oxford, México, 1999, p. 107.

### **Bibliografía**

- Ackerman, Bruce; La nueva división de poderes, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- Álvarez Montero, José Lorenzo; Presidencialismo Plebiscitario, Monitor Democrático 2019, UNAM, México, 2019.
- Archivo general de la nación; México y sus constituciones, México, 1997.
- Aviani, Li; Tapado y Tapadismo, Nuevo Mundo, México, 1970, p. 6-15.
- Barragán Barragán, José; Reforma electoral y división de poderes, Crónica Legislativa, Cámara de Diputados No. 3. Junio - julio, México, 1995.
- Cámara de Diputados; Derechos del pueblo mexicano, Tomo V, México, 1967.
- Cámara de Diputados; Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917-1995, México, 1997.
- Carrillo Prieto, Ignacio y otros; Libertad, Igualdad, Fraternidad, 1789-1989.
- Cosío Villegas, Daniel; El sistema político mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortíz, México, 1973.
- Cosío Villegas, Daniel; La sucesión presidencial, Cuadernos de Joaquín Martíz, México, 1975.
- Cosío Villegas, Daniel; El Estilo Personal de Gobernar, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1994.
- De Agapito Serrano, Rafael; Libertad y división de poderes, Tecnos, Madrid, 1989.
- Fauré Christine; Las Declaraciones de los Derechos del Hombre de 1789, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
- Favoreu, Louis y otros; La escritura del Poder Ejecutivo en la Constitución francesa de 1958, UNAM, México, 2006.

- González, María del Refugio; De la acumulación de funciones a la división de poderes; Crónica Legislativa, Cámara de Diputados, No. I. Marzo, 1995, México.
- GROS Espiell y otros; El predominio del Poder ejecutivo en Latinoamérica; UNAM, México, 1977.
- Jellinek, George; La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, UNAM, México, 2003.
- Linz, Juan; Los riesgos del presidencialismo; Crónica Legislativa, Cámara de Diputados, No. 7. Febrero - marzo, México, 1996.
- Locke, John; Ensayo sobre el Gobierno Civil, 1690.
- Mac Gregor, Burns; Gobierno Presidencial, Limusa Xiley, México, 1967.
- Madisón, Halmitón y Jay; El Federalista, Fondo de la Cultura Económica, México, 1974.
- Montesquieu; El Espíritu de las leyes, (1748) Oxford, México, 1999.
- Organización de los Estados Americanos, Constitución de los Estados Unidos de América, 17 de septiembre de 1787.
- Poder Judicial de la Federación; 100 aniversario Constitución 1917 (compilación cronológica de sus modificaciones y procesos legislativos), México, 2014.
- Pritchett, Hernan; La Constitución americana, TEA, Argentina, 1965.
- Rabasa, Emilio O.; Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM, México, 1990.
- Ríos Vásquez, Rodolfo; La facultad reglamentaria del Presidente de la República y su impugnación Constitucional, Ius, México, 1991.
- Saenz, Liébano; La presidencia moderna, Taurus, México, 2006.
- Sanchez Viamonte; Instituciones Políticas en la Historia Universal, Omeba, Buenos Aires, 1962.

- Taubard, Jean; Historia de las ideas Políticas, Tecnos, Madrid, 1977.
- Tena Ramírez, Felipe; leyes fundamentales de México, 1808 - 2005, editorial Porrúa, México, 2005.