

CAPÍTULO XII

EL PRESIDENCIALISMO A LA MEXICANA Y LAS FACULTADES METACONSTITUCIONALES

Las profundas transformaciones que en los últimos años han afectado al sistema político mexicano han impactado directamente a la institución presidencial. Sabemos que, por mandato constitucional, en nuestro país contamos con un régimen presidencial que no ha sido objeto directo de modificaciones institucionales mayores. Sin embargo, las que se conocían como “facultades extralegales” o “metaconstitucionales” del presidente de la República han disminuido de manera considerable y, en muchos casos, definitiva. Nuestro sistema de gobierno sigue siendo un sistema presidencialista porque las instituciones jurídicas así lo establecen: el presidente es electo directamente por los ciudadanos, funge simultáneamente como jefe de Estado y como jefe de gobierno, los poderes Ejecutivo y Legislativo son independientes entre sí, etcétera. Pero, lo que hasta hace unos años podíamos llamar “el presidencialismo a la mexicana” y, que tiene poco que ver con la caracterización doctrinal de los regímenes presidenciales de gobierno, ha dado un giro de ciento ochenta grados.¹⁷⁶

Desde inicios del siglo XX el presidencialismo mexicano se había caracterizado porque el presidente de la República gozaba

¹⁷⁶ Para un primer acercamiento, Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad de Guadalajara, 2001, pp. 186 y ss.; también Carpizo, *El presidencialismo mexicano, cit.*, nota 148, pp. 231 y ss., donde se hace un repaso de las transformaciones del presidencialismo mexicano entre 1978 (fecha en que originalmente se publicó el libro de Carpizo) y 2000.

además del catálogo de facultades que derivan del marco legal, de otro importante acervo de “atribuciones” extrajurídicas, fruto de nuestra realidad política. Más allá de las normas jurídicas, el presidente de México había acumulado una amplia gama de funciones que le permitieron invadir esferas de acción de otros poderes y controlar en la práctica toda la vida política de la nación. Esta situación, que tiene su origen en la época posrevolucionaria y, como hemos subrayado, adquirió forma con el presidente Lázaro Cárdenas, ahora, a raíz de las transformaciones al sistema político que se han dado en el marco de la transición, tiende a desaparecer. El presidente aún mantiene gran parte de las facultades constitucionales legales de antaño, muchas de las cuales se encuentran recogidas en el artículo 89 de la Constitución, pero ha perdido la mayoría de las potestades metaconstitucionales que lo convertían en un personaje todopoderoso.

Vale la pena detenernos brevemente en ese cúmulo de facultades que derivaban de la norma pero, sobre todo, de la realidad política nacional, porque sólo de esta manera es posible entender el contexto político-jurídico en el que se desarrolló el presidencialismo mexicano durante gran parte el siglo XX.

Diversos estudiosos han esbozado sus caracterizaciones del presidencialismo mexicano y han expuesto las razones que, a su juicio, explicaban el predominio del presidente de la República dentro del sistema político nacional durante las décadas que duró la hegemonía priísta. Son múltiples los estudios históricos, políticos e, incluso, sociológicos sobre el tema. Entre ellos, Jorge Carpizo escribió hace algunos años una obra que se ha convertido en lectura obligada para los interesados.¹⁷⁷ En ese volumen, que ya hemos citado, Carpizo presenta un listado de las razones que, a su entender, explicaban el predominio del presidente mexicano y que, por su claridad y precisión, nos permitimos utilizar como

¹⁷⁷ Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, cit., nota 148, *cfr.*, también, Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999.

herramienta de análisis, como guía para subrayar las transformaciones. Simplemente hemos seleccionado algunas de esas premisas, las más significativas, para ubicarlas en el contexto de la realidad política actual y de esta forma resaltar de qué manera la institución presidencial ha perdido muchos de los espacios de poder que la situaban en la cúspide del sistema político mexicano.

Tomamos prestadas siete de las tesis que, según Carpizo, explicaban el presidencialismo mexicano:¹⁷⁸ *a)* “el presidente es el jefe del partido predominante”, *b)* “la debilidad del Poder Legislativo”, *c)* “la integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia”, *d)* “la marcada influencia del presidente en la economía”, *e)* “la fuerte influencia del presidente en la opinión pública a través de los controles que tiene respecto de los medios masivos de comunicación”, *f)* “el gobierno (directo) de la región más importante, y con mucho, del país, como lo es el Distrito Federal” y, *g)* “un elemento psicológico: ya que en lo general se acepta el papel predominante del Ejecutivo sin que mayormente se le cuestione”.

La gran parte de estas tesis se refieren a las llamadas facultades metaconstitucionales de la presidencia, aunque cabe señalar que algunas de ellas suponían la existencia de atribuciones legales específicas que, al menos en teoría, estaban delegadas a otras instituciones del sistema político. Lo que conviene tener presente es que las atribuciones fuera del marco normativo, aquellas que hacían de nuestra presidencia una institución “nociva” para el desarrollo moderno del país y que impedían la implantación de un régimen democrático en México, se han ido quedando en el camino. Pero también que las modificaciones constitucionales y legales en el ámbito de otros poderes e instituciones estatales han contribuido a desarticular la red de poderes que controlaba al presidente. Como en otros muchos temas, también en este caso la combinación realidad política-cambios institucionales dio vida a una mecánica de transformación profunda.

¹⁷⁸ Todas las citas se encuentran en Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, cit, nota 148, pp. 190 y ss.

Lo que ahora tenemos es a un presidente que no cuenta con el respaldo incondicional de un partido hegemónico (que antaño dominaba, literalmente, en todas las esferas de gobierno); un contexto de pluralidad reflejada en todos los órganos representativos y ejecutivos a todos los niveles; elecciones democráticas; un Poder Legislativo que adquiere paulatinamente mayor fuerza y cuya composición permite formar mayorías opositoras; un Poder Judicial mucho más independiente que en el pasado y con mayores facultades; una opinión pública crítica y abierta, así como una capital de la República en las que los ciudadanos eligen democráticamente a sus gobernantes.

De esta forma, la presidencia mexicana ha dejado de ser el eje de la vida pública nacional para convertirse, cada vez más, en un poder acotado. La realidad política del país en los primeros años del siglo XXI nos informa que el “presidencialismo a la mexicana” es un asunto del pasado y que la institución presidencial tiende a constreñir su actuación dentro del marco de nuestras instituciones jurídicas. De hecho los problemas que han venido con la transición ya no tienen que ver con los excesos de poder por parte del presidente sino con las dificultades que enfrenta el titular del Ejecutivo para impulsar (en un contexto de pluralidad política instalada en el Congreso Federal y en los poderes, Ejecutivo y Legislativo, de las entidades federativas) su programa de gobierno.

Pero lo que no debemos perder de vista es que, no sin algunos cambios más o menos relevantes, el contenido sustantivo del artículo 89 constitucional que ahora comentamos ha perdurado en el tiempo. Lo mismo vale para muchas otras de las facultades constitucionales con las que cuenta el Poder Ejecutivo desde 1917 (aunque algunas otras, propiamente jurídicas, como la potestad de nombrar al titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal hayan sido suprimidas). Desde esta perspectiva tiene sentido afirmar que la Constitución aun conserva una parte del entramado institucional originalmente inspirado por las tesis de autores como Rabasa o Molina Enriquez y, sin embargo, la realidad política ya no cuenta con las características autoritarias que singula-

rizaron al régimen posrevolucionario durante muchos años. Es probable que este desfase entre lo previsto en el texto constitucional y la realidad política que se está viviendo a lo largo y ancho de todo el país obligue a una reforma integral y profunda de nuestro sistema de gobierno en un futuro no muy lejano.

Veamos ahora, clasificadas por materia, cuáles son algunas de las facultades constitucionales que todavía detenta el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.