

INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO

La Constitución de 1824, primera Constitución del México independiente, es un documento que, como pocos, marcó el desarrollo político y sentó las bases sobre las cuales se construyó la nación mexicana. Más allá de su tormentosa y breve vida, en ella se establecen algunas de las instituciones que perdurarían hasta nuestros días: el federalismo, el sistema presidencial y el principio de la soberanía popular, son sólo algunas de las instituciones que llegaron con la Constitución de 1824 para quedarse y formar parte de la tradición constitucional mexicana (salvo en el caso del federalismo que fue interrumpido esporádicamente por las Constituciones centralistas).

En numerosas ocasiones se ha señalado que la carta magna de 1824 tuvo como fuentes inspiradoras a la Constitución norteamericana de 1787 y a la Constitución gaditana de 1812.¹ Sin embargo, por lo que hace a la configuración del Ejecutivo el modelo adoptado reproduce casi en sus términos al documento constituyente norteamericano. No se trató de una adopción fácil ni fortuita. El temor a concentrar el poder en manos de un individuo siempre estuvo presente en la mentalidad de los forjadores de la nación mexicana;² piénsese simplemente en el repudio a la institución monárquica y en el Ejecutivo tripartita que había sido establecido en la efímera Constitución de Apatzingán. Sin embargo, la influencia del constitucionalismo del vecino país del norte y la necesidad de resolver la complicada situación de inestabilidad política de los primeros años que siguieron a la independencia, acabaron prevaleciendo en la adopción del sistema presidencial.

¹ Véase como una de las muchas referencias al respecto, Carpizo, J., “Notas sobre el presidencialismo mexicano”, en Kaplan, M., *Estado, derecho y sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981, p. 69.

² Ese temor resulta evidente de una revisión de las actas de debates del constituyente de 1823-1824 que pueden consultarse en *Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación*, México, Cámara de Diputados, 1974, pp. 437 y ss.

Las características principales del modelo presidencial instituido por la Constitución de 1824 pueden reducirse esencialmente a las siguientes:

- a) El Ejecutivo es un poder unipersonal depositado en la persona del presidente. Se trata de una característica que prevalecerá en todas las Constituciones que le siguieron. Sin embargo, vale la pena señalar que la elección del presidente corría a cargo, no del voto popular, sino del apyo de los congresos locales.
- b) Se estableció la figura de la vicepresidencia que sería quien sustituiría al presidente en caso de falta o “imposibilidad” Este cargo sería ocupado por el candidato que siguiera en votación al presidente, situación que resultó funesta para la estabilidad del país puesto que el sucesor del presidente era su principal adversario político.
- c) Se estableció un poder Legislativo bicamaral; de esta manera ambas Cámaras acababan por compensarse y, por lo tanto, por autocontenerse frente al Ejecutivo. Esta característica, que salvo el periodo de vigencia del primer texto de la Constitución de 1857 (1857-1874), siempre estaría presente en nuestros sistemas constitucionales, ha representado en México uno de los iconos de la superioridad histórica del Ejecutivo frente al Congreso.
- d) Además, se estableció un periodo ordinario de sesiones particularmente breve (del 1o. de enero al 15 de abril de cada año), lo que permitía una acción gubernamental sin contrapeso permanente de un legislativo en funciones.
- e) El Ejecutivo fue dotado de una serie de amplias atribuciones, entre ellas debe destacarse la posibilidad de nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, quienes serían, consecuentemente, responsables sólo ante el presidente, con lo que éste tenía una amplia libertad en el manejo de los asuntos del Estado.

Como puede observarse, se trata de un conjunto de características que, si bien dentro de la lógica de la división de poderes y, por lo tanto, de frenos para impedir el ejercicio de un poder absoluto, hacen de la figura del presidente uno de los ejes articuladores de la vida del Estado. Esta opción de los constituyentes de 1824 es particularmente relevante porque trazó el camino por el cual transitarían las cartas políticas posteriores. Un sistema presidencial fuerte se convertirá desde entonces, salvo el paréntesis de la Constitución de 1857, en la característica más importante del

diseño constitucional hasta nuestros días, pasando incluso por las Constituciones centralistas que mantuvieron esa línea.

Sin embargo, señalar que el presidencialismo mexicano caracterizado por la enorme concentración de poder que mantuvo durante gran parte del siglo XX, encuentra su explicación en la Constitución de 1824 sería una exageración, por no decir un despropósito. Los elementos que convirtieron al presidente de la República en el todopoderoso centro de toma de las decisiones, serían el resultado de la evolución histórica que tuvo esa figura, misma que, a la larga, terminaría por definir a un sistema político en el que algunos han llegado a ver la “dictadura perfecta”.

Sin embargo, no podemos soslayar que la opción tomada por los constituyentes de 1824 de establecer en México un sistema presidencial representó una decisión que marcó definitivamente la futura historia política del país. Hay quienes han pretendido sostener que el presidencialismo en México es una consecuencia casi natural de la fascinación que nuestro pueblo tiene por el poder, por el dominio de un hombre,³ y que el mismo encuentra sus antecedentes directos en las figuras del tlatoani azteca y del virrey español. Si siguiéramos esas tesis simplemente deberíamos concluir que la decisión tomada en 1824 no es sino un reflejo de la idiosincrasia característica del mexicano; pero esa me parece representa una postura fatalista e incluso autocomplaciente. A mi juicio la adopción del sistema presidencial significó un parteaguas histórico, una determinación que debe explicarse en el contexto histórico en el que se presentó: el nacimiento de una nación profundamente dividida, incomunicada y amenazada. La presidencia fuerte, como lo sostendría Emilio Rabasa,⁴ fue una institución necesaria para edificar el país sobre las cenizas del Estado virreinal. La construcción de la nación mexicana sería una obra que duraría todo el siglo XIX y, en ese sentido, la concentración de poderes en la institución presidencial sería trascendental. Así, el presidente en México acabaría jugando el papel del constructor del Estado que Maquiavelo veía en la figura del príncipe.

Hoy, 180 años después de que el constituyente de 1823-1824 optara por el modelo presidencial, nos encontramos frente a una nueva disyuntiva

³ Emblemática es la postura sostenida en ese sentido por Octavio Paz en *Posdata*, México, Siglo XXI, 1970, misma que es retomada en sus términos por Miguel de la Madrid en *Estudios de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1980.

⁴ Rabasa, E., *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1982, pp. 65 y ss.

histórica. El proceso de democratización del país, la consolidación del pluralismo político, la cerrada competencia electoral a lo largo y ancho de nuestra nación y la consecuente aparición en años recientes de fenómenos hasta inusitados en nuestra vida institucional como la alternancia en la presidencia de la República y la presencia de “gobiernos divididos”, han puesto sobre la mesa de la discusión la viabilidad del sistema presidencial. Cada vez con mayor frecuencia se escuchan análisis sobre la conveniencia de modificar el diseño institucional del Estado, funcional para épocas políticas distintas, pero disfuncionales en el actual contexto, y de adecuarlo a las nuevas circunstancias.

El debate en nuestros días ya no gira en torno a la necesidad de concentrar el poder y de generar estabilidad política, sino alrededor de crear condiciones que propicien gobernabilidad en un escenario de pluralidad democrática. El rediseño del Ejecutivo juega un papel central en ese aspecto. Son comunes las voces que impulsan por una “parlamentarización” del sistema presidencial, tendiendo hacia gobiernos de gabinete y hacia nuevas formas de corresponsabilidad entre el Ejecutivo y el Legislativo, tan necesarias para la generación de acuerdos. Pero es precisamente por ese hecho que resulta necesario analizar nuestra historia, recordar de dónde venimos, revisar críticamente cuáles fueron las causas que en su momento llevaron a los hacedores de nuestra nación a optar por las decisiones que tomaron, en suma, de volver la vista atrás para poder tomar consciente y razonadamente las decisiones para el porvenir. Recordemos que “la historia es, ante todo, memoria del pasado en el presente”,⁵ y, por ello, el mejor referente para pensar y decidir sobre nuestro futuro. En ese sentido, reflexionar sobre la institución presidencial en la Constitución de 1824, es la mejor manera para pensar en el Poder Ejecutivo del siglo XXI.

⁵ Córdova, Arnaldo, “La historia, maestra de la política”, varios autores, *Historia ¿para qué?*, México, Siglo XXI, 1980, p. 131.