

Artículo 80

Introducción histórica
 Por **Óscar Cruz Barney**

80

La Constitución de Cádiz de 1812, establecía en su artículo 170, que la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el rey, y su autoridad se extiende a todo cuanto conduce a la conservación del orden público en lo interior, y a la seguridad del Estado en lo exterior, conforme a la Constitución y a las leyes.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, se estableció que compondrán el Supremo Gobierno tres individuos, en quienes concurren las calidades expresadas en el artículo 52:

Serán iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearán en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que hayan de turnar, y lo manifestarán al Congreso.

Esta integración tripartita obliga a profundizar un poco en los orígenes del artículo 132 citado. Sostiene Ernesto de la Torre Villar, que las fuentes nacionales del texto constitucional de Apatzingán fueron los ya señalados Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón y las reflexiones hechas por Morelos a los mismos, los proyectos constitucionales de Carlos María de Bustamante y Santa María, los Sentimientos de la Nación y el Reglamento para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso del 11 de septiembre de 1813.¹

Las fuentes extranjeras, según el mismo autor, fueron las Constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795, la Constitución de Massachusetts de 1780, la Constitución

¹Una colección útil de documentos del Congreso y alrededor de la Constitución de Apatzingán en Cámara de Senadores, *El Congreso de Anáhuac 1813*, México, Cámara de Senadores, 1963, ya citada.

Sumario **Artículo 80**

Introducción histórica	
Óscar Cruz Barney	417
Texto constitucional vigente.	423
Comentario	
Manuel González Oropeza	
Generalidades	424
Orígenes del presidencialismo	428
Consejo de gobierno	434
Pureza del presidencialismo	436
Predominio del presidencialismo	439
Bibliografía	441
Trayectoria constitucional	442

de Cádiz de 1812 y el Derecho indiano.² Señala José Miranda que de la Constitución de 1793 fueron seleccionados muchos conceptos incluidos en la de Apatzingán específicamente en su parte dogmática.³

Conforme a la Constitución, el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo sería el Supremo Congreso Mexicano. Junto con él se crearían además, dos corporaciones, una con el título de Supremo Gobierno y otra con el de Supremo Tribunal de Justicia.

Estas tres corporaciones debían residir en un mismo lugar determinado por el Congreso, previo informe del Supremo Gobierno. Cuando las circunstancias no permitan dicha residencia conjunta, podrían separarse por el tiempo y a la distancia que aprobare el mismo Congreso.

Se establece que no podían funcionar a un tiempo en las enunciadas corporaciones dos o más parientes, que lo fueren en primer grado, extendiéndose la prohibición a los secretarios y a los fiscales del Supremo Tribunal de Justicia.

Cada corporación tendría su palacio y guardia de honor igual a las demás; pero la tropa de guarnición estaría bajo las órdenes del Congreso.

El capítulo X, del texto constitucional de Apatzingán, se refiere al Supremo Gobierno y lo establece de manera colegiada. Establece que compondrán el Supremo Gobierno tres individuos que debían ser iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia, que sortearían en su primera sesión para fijar invariablemente el orden con que habrían de turnar en lo sucesivo, manifestándolo al Congreso.

Cabe destacar que esta composición corporativa del Poder Ejecutivo está inspirada en las constituciones francesas de 1795⁴ y de 1799,⁵ especialmente en esta última.

En la Constitution du 5 fructidor an III (22 de agosto de 1795)⁶ se establecía en su artículo 132: *Le pouvoir exécutif est délégué à un directoire de cinq membres, nommé par le corps législatif, faisant alors les fonctions d'assemblée électorale, au nom de la Nation.*

Por su parte, en la Constitution du 22 frimaire an VII (13 de diciembre de 1799)⁷ se establecía en su artículo 39:

Le gouvernement est confié à trois consuls nommés pour dix ans, et indéfiniment rééligibles. Chacun d'eux est élu individuellement, avec la qualité distincte ou de premier, ou de second, ou de troisième consul. La Constitution nomme Premier consul le citoyen Bonaparte, ex-consul provisoire; second consul, le citoyen Cambacérès, ex-ministre de la Justice; et

²Ernesto de la Torre Villar, *La Constitución de Apatzingán y los creadores del Estado Mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Históricas-UNAM, 1964. Véase asimismo Felipe Remolina Roqueñí, *La Constitución de Apatzingán. Estudio jurídico-histórico*, Morelia, Gobierno del Estado de Michoacán, 1965.

³José Miranda, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas. Primera parte 1521-1820*, 2a. ed., México, Dirección General de Publicaciones-UNAM, 1978, p. 362.

⁴*Ibidem*, p. 363.

⁵En este sentido Ernesto de la Torre Villar, *op. cit.*

⁶Constitution du 5 fructidor an III (22 de agosto de 1795), en *Les constitutions de la France de la Révolution à la IVe République*, Textes présentés par Ferdinand Mélin-Soucramanien, Paris, Dalloz, 2009.

⁷Constitution du 22 frimaire an VII (13 de diciembre de 1799), en *Les constitutions de la France...*, *op. cit.*

troisième consul, le citoyen Lebrun, ex-membre de la commission du Conseil des Anciens. Pour cette fois, le troisième consul n'est nommé que pour cinq ans.

En el Supremo Gobierno había que cumplir con los requisitos fijados por el artículo 52 del texto constitucional para ser diputado:

1. Ser ciudadano con ejercicio de sus derechos.
2. Tener la edad de treinta años.
3. Gozar de buena reputación.
4. Tener un patriotismo acreditado con servicios positivos, y
5. Tener luces no vulgares para desempeñar las augustas funciones del empleo.

Cada año saldría por suerte uno de los tres y el que ocupare la vacante tendría el mismo lugar que su antecesor en el turno de la presidencia. Al Congreso le correspondía hacer este sorteo al igual que el correspondiente para la renovación del Supremo Tribunal.⁸

Se prohibía la reelección inmediata de los integrantes del Supremo Gobierno. Debía pasar un trienio después de su administración. Para que pudiese reelegirse un secretario, debían pasar cuatro años después de concluido su ministerio.

Para la creación del Supremo Gobierno podían nombrarse a diputados propietarios e interinos del Supremo Congreso que hubieren cumplido su bienio, en la inteligencia de que si fuere nombrado alguno de éstos, se tendría por concluida su diputación. Se aclara en la Constitución que en lo sucesivo no podría elegirse ningún diputado, que a la sazón lo fuere, ni el que lo haya sido, si no es mediando el tiempo de dos años.

Tampoco podrán elegirse para el Ejecutivo los miembros del Supremo Tribunal de Justicia, mientras lo fueren, ni en tres años después de su comisión. Se excluían asimismo de esta elección a los parientes en primer grado de los generales en jefe, se insistía en que no podían concurrir en el Supremo Gobierno, dos parientes que lo fueren desde el primero hasta el cuarto grado; comprendiéndose a los secretarios de Estado en esta prohibición.

En cuanto al tratamiento debido al Supremo Gobierno éste sería el de alteza, sus individuos de excelencia durante su administración, y los secretarios el de señoría, en el tiempo de su ministerio.

Se prohibía a los individuos de esta corporación pasar ni una noche fuera del lugar destinado para su residencia, sin el previo permiso del Congreso. En el caso de que el Gobierno residiera en lugar distante, se debía pedir la licencia a los compañeros, quienes avisarían al Congreso en caso de que sea para más de tres días.

En el caso en que por cualquier causa faltare alguno de los tres individuos, continuarán en el despacho los restantes, haciendo de presidente el que debiera seguirse en turno, y firmándose lo que ocurra, con expresión de la ausencia del compañero. Si

⁸ Así el artículo 183 establecía: Se renovará esta corporación cada tres años en la forma siguiente: en el primero y en el segundo saldrán dos individuos, y en el tercero uno: todos por medio de sorteo, que hará el Supremo Congreso.

faltaban dos, el que quedare debía avisar inmediatamente al Supremo Congreso, para que tomase las providencias necesarias.

En el Plan de Iguala del 24 de febrero de 1821, se estableció que el Gobierno sería monárquico templado por una Constitución análoga al país:

La Corona imperial se le ofrecerá al Rey Fernando VII, y en sus casos los de su dinastía o de otra reinante serán los emperadores, para hallarnos con un monarca ya hecho, y precaver los atentados funestos de la ambición. Habrá una junta gubernativa, *interin* se reúnen Cortes, que haga efectivo el plan y se compondrá de los vocales ya propuestos en ese momento al señor virrey. La junta gobernaría en virtud del juramento que tiene prestado al Rey, *interin* éste se presenta en México y lo presta, y hasta entónces se suspenderán todas ulteriores órdenes. Si Fernando VII no se resolviere venir á México, la junta o la regencia mandarían a nombre de la nación, mientras se resolviere la testa que deba coronarse.

Estas disposiciones se perfeccionaron con los Tratados de Córdoba de 24 de agosto de 1821, al establecerse el orden para el llamamiento a ocupar el trono imperial. Se estableció que el gobierno del Imperio sería monárquico, constitucional moderado:

Será llamado a reinar en el imperio mexicano en primer lugar al Sr. D. Fernando VII, Rey católico de España, y por su renuncia o no admisión, su hermano el serenísimo señor infante D. Carlos; por su renuncia o no admisión el serenísimo señor infante D. Francisco de Paula; por su renuncia o no admision el Sr. D. Carlos Luis, infante de España, ántes heredero de Etrúria, hoy de Luca, y por la renuncia o no admision de éste, el que las Cortes del imperio designaren.

De acuerdo a lo establecido por el Plan de Iguala, se instaló la Junta Provisional Gubernativa el 28 de septiembre, que eligió como su presidente a Agustín de Iturbide. En esta fecha se levantó el Acta de la Independencia Mexicana y designó a los cinco integrantes de la regencia, que a su vez eligieron a Iturbide su presidente, lo que obligó a la junta a elegir a uno nuevo para evitar incompatibilidades.

En el Acta de Independencia Mexicana se declaró que México es una nación soberana e independiente de España, con quien en lo sucesivo no se mantendría otra unión que la de una amistad estrecha en los términos que prescriben los tratados. La nación mexicana habría de constituirse conforme a las bases que en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba fueron establecidas. En el artículo 29, del proyecto de Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1822, se estableció que:

El Poder Ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como jefe supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto.

Establecida la República federal, en el Acta Constitutiva de la Federación de 1824, se estableció que el Supremo Poder Ejecutivo se depositará por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale; y serán residentes y naturales de cualquiera

de los estados o territorios de la federación (artículo 15). En la Constitución Federal de 1824, los artículos 74 y 75 determinaron que:

Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Federación en un solo individuo que se denominará presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Habría también un vicepresidente en quien recaerían, en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste. Cabe destacar que uno de los principales problemas de la *Constitución* de 1824 fue el sistema de elección del presidente y vicepresidente, ya que el presidente era quien lograba reunir la mayoría absoluta de votos de las legislaturas, y el vicepresidente sería quien le siguiera en sufragios. El hecho de que el vicepresidente fuera el adversario derrotado políticamente trajo consigo divisiones ideológicas y políticas, y constantes pronunciamientos en contra del presidente, lo que desprestigiaba y debilitaba al sistema federal, además de que preparaba el camino al régimen centralista.⁹

En 1835 con la adopción del centralismo, las Bases Constitucionales expedidas ese año establecieron que, el ejercicio del Poder Ejecutivo residiría en un presidente de elección popular indirecta y periódica, mexicano por nacimiento, cuyas demás circunstancias, lo mismo que las de su elección, su duración, facultades y modo de ejercerlas, establecerá la ley constitucional. Fue en la Cuarta de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 que se cubrió el tema el Poder Ejecutivo. El ejercicio de dicho Poder se depositaba en un supremo magistrado, que se denominaría presidente de la República cuyo cargo duraba ocho años.

En las Bases Orgánicas de 1842, el artículo 83, determinó que: el Supremo Poder Ejecutivo se depositaba en un magistrado, que se denominaría presidente de la República, el cual duraría cinco años en sus funciones.

Don Mariano Otero en su voto particular al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, hizo importantes observaciones:

Respecto del Ejecutivo, pocas y muy obvias son también las reformas que me parecen necesarias. En ninguna parte la Constitución de 1824 se presenta tan defectuosa como en la que estableció el cargo de vicepresidente de la República. Se ha dicho ya muchas veces, y sin contestación, que el colocar en frente del Magistrado Supremo otro permanente y que tenga derecho de sucederle en cualquier caso, era una institución sólo adoptable para un pueblo como el de los Estados Unidos, donde el respeto a las decisiones de la ley es la primera y más fuerte de todas las costumbres, donde la marcha del orden constitucional durante más de sesenta años, no ha sido turbada por una sola revolución; pero del todo inadecuada para un país en que las cuestiones políticas se han decidido siempre por las revoluciones y no por los medios pacíficos del sistema representativo, en que la posesión del mando supremo ha sido el primer móvil de todas las contiendas, la realidad de todos los cambios. Y cuando se observa que el método electoral se arregló en la Constitución de 1824, de manera que los sufragios no se diesen separadamente para el presidente y vicepresidente, sino que se acordó conferir este último cargo al que tuviera menos votos, de-

⁹Emilio O. Rabasa, *Historia de las constituciones mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1997, p. 33.

clarando así que el vicepresidente de la República sería el rival vencido del presidente, es preciso asombrarse de que se hubiera admitido una combinación tan funesta. Así ella ha influido no poco en nuestras disensiones y guerras civiles, y ha generalizado la opinión de suprimir ese cargo. Yo he creído que esta reforma era una de las más necesarias, porque era preciso librar a nuestro primero y próximo periodo constitucional de este peligro, y dejando para después algunas otras mejoras que no considero ser absolutamente indispensables, aconsejo también la reforma en el punto vital de la responsabilidad.

Por su parte, el artículo 15 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, derogó los artículos de la Constitución que establecieron el cargo de vicepresidente de la República, y la falta temporal del presidente se cubrirá por los medios que ella establece, para el caso en que faltaran ambos funcionarios.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, se determinó que el presidente era el jefe de la administración general de la República, y le estaban encomendados especialmente el orden y tranquilidad en lo interior, la seguridad en el exterior y el fiel cumplimiento de las leyes.

El artículo 75 de la Constitución Federal de 1857 estableció que: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, en un solo individuo que se denominaría presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

Cabe destacar que el 6 de mayo de 1904 se reformó el artículo 79 constitucional, del 6 de mayo de 1904, restableciendo la vicepresidencia. El vicepresidente de la República sería presidente nato del Senado, con voz, pero sin voto, a no ser en caso de empate. El vicepresidente podrá, sin embargo, desempeñar algún cargo de nombramiento del Ejecutivo, y en este caso, lo mismo que en sus otras faltas, será substituido en la presidencia del Senado de la manera que disponga la ley respectiva.

El artículo 79, se derogó el 29 de septiembre de 1916. En idénticos términos a los contenidos en el artículo 75 de la Constitución de 1857, el artículo 80 de la Constitución vigente de 1917, estableció que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. El artículo 80 es de los pocos artículos de la Constitución que no ha tenido reformas.

Artículo 80

Texto constitucional vigente

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.¹⁰ 80

¹⁰Artículo original, *DOF*: 05-02-1917.

Artículo 80

Comentario por **Manuel González Oropeza**

80

Generalidades

Dentro de los sistemas políticos contemporáneos, el presidencialismo es el sistema más moderno y el más adoptado por la mayor parte de los países de América. Como institución política, no surge con un marco teórico definido y previo, sino de planes políticos, debates en el Congreso Constituyente y adecuaciones de diversas instituciones en la cultura política.

Aunque Estados Unidos representa el modelo en el presidencialismo, por ser el primer país que lo experimentó en su nuevo régimen, es evidente que el sistema presidencial de México, como el de otros países latinoamericanos, ha tenido su propio desenvolvimiento y sus características varían entre ellos.

El propio sistema presidencial de los Estados Unidos forjado en el siglo XVIII no es el mismo que el visto —y sufrido— desde el siglo XIX. Los acontecimientos suceden de tal manera que, aun en el análisis del sistema presidencial norteamericano durante el siglo XX, no puede considerarse igual a los regímenes presidenciales de los Roosevelt, Theodore y Franklin, con el de Warren Harding o Calvin Coolidge, así como el de Richard Nixon con el de James Carter.

Debido a que el Poder Ejecutivo se ha depositado en una sola persona y no en un órgano colegiado, el presidencialismo posee además la característica de observar no solamente el desarrollo de la institución y de sus funciones constitucionales y políticas, sino la peculiar impronta psicológica del presidente en funciones. De esta manera, es posible hablar de presidentes dinámicos o pasivos, así como de optimistas o pesimistas con respecto a su cargo.

Este análisis sobre las figuras presidenciales, constituye toda una tipología que permite definir el “carácter o personalidad presidencial”¹¹ con el objeto de suponer la tendencia y el sentido de las decisiones de un presidente en particular y “predecir” su probable conducta.

De esta manera, tanto la conformación política y social del presidencialismo, como el entendimiento y el sentimiento que tenga del cargo el alto ocupante, hacen de los sistemas presidenciales, instituciones tan particulares de cada país que desbordan al llamado modelo americano, cuyo significado es ambiguo, ya que habría que precisar a cuál de los modelos de presidentes en los Estados Unidos se refiere cada uno.

¹¹ James Barber, *The Presidential Character*, Nueva York, Prentice-Hall Inc., 1972.

No obstante, por el valor histórico del sistema presidencial norteamericano, forjado en 1787, conviene relacionar sus elementos constitutivos.

Por principio, el sistema presidencial constituyó una reacción al sistema monárquico y parlamentario. Estados Unidos como colonia emancipada no deseó tener la misma forma de gobierno que Inglaterra, al igual que ocurrió con México en relación con España.

La aversión y el temor de los constituyentes norteamericanos hacia la “monarquización” del presidente fue una constante en los debates. Edmund Randolph, gobernador de Virginia y diputado constituyente ante el Congreso de Filadelfia, habló del temor a que el presidente se convirtiera en un “feto de monarca” y Charles Pinckney, otro colega suyo en la misma convención, advirtió de los peligros que traería un “rey electivo”.

El hecho comprueba que la intención del constituyente era alejar a la institución presidencial, de cualquier semejanza con la monarquía o el parlamentarismo inglés.

Por ello, para caracterizar al sistema presidencial es necesario contrastar sus elementos con los del parlamentarismo, ya que el presidencial es un sistema opuesto.

Clinton Rossiter¹² ha delineado el perfil del presidencialismo en los Estados Unidos, con las características que a continuación se enuncian.

Separación del titular del Poder Ejecutivo de la integración del Congreso

El presidente no puede ser simultáneamente integrante del Poder Legislativo, como en el cargo de un Primer Ministro, que sí tiene que ser miembro del Parlamento. Ni el presidente ni sus secretarios de Estado pueden ser diputados o senadores, y éstos, a su vez, no pueden desempeñar comisiones permanentes del Poder Ejecutivo. Existe una incompatibilidad de cargos. En un sistema parlamentario, por el contrario, el primer ministro y su gabinete deben ser miembros del Parlamento y el titular del poder ejecutivo es líder de la mayoría parlamentaria. Generalmente la experiencia política exige en este sistema, una carrera parlamentaria previa de aproximadamente 14 años, antes de ocupar un puesto en el gabinete; por lo que en un sistema parlamentario los poderes Ejecutivo y Legislativo, están unidos.

El Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona

Tal como en los Estados confederados se depositaba en un solo gobernador. James Wilson, James Madison y Gouverneur Morris pugnaron por el Ejecutivo unipersonal ya que con ello se garantizaría la unidad de acción y de decisión, la energía en los actos de su administración, la eficiencia y seguridad de la Nación, así como la responsabilidad política del presidente. Los cuerpos colegiados, en cambio, someten

¹²The American Presidency, 2a. ed., Harcourt, Brace and World, Inc., 1960.

todas sus decisiones a deliberación provocando tardanza y propiciando la formación de facciones, asimismo, un Ejecutivo colegiado evade la responsabilidad política ya que no podría determinarse quién sería el responsable de los actos inconstitucionales o ilegales.

Los constituyentes como Edmund Randolph que favorecían la figura de un Ejecutivo colegiado se basaron, sobre todo, en el temor de que, una persona degenerara en déspota y tiranizara al país. Tomás Jefferson aclaraba que, aun en el extremo, era preferible tener un opresor que un grupo de ellos, lo que significaba con ello que el despotismo podía darse también con un Ejecutivo colegiado. Pero además, la particularidad del Poder Ejecutivo en el sistema presidencial y su consecuente diligencia con el sistema parlamentario, radicaba que el presidente reúne las dos categorías de jefe de Estado y jefe de gobierno. En el parlamentarismo, existe una jefatura de Estado, depositada en la figura del monarca, diferenciada de la jefatura de gobierno que se personaliza en el Primer Ministro.

La elección del Poder Ejecutivo no depende del Congreso

Una muestra de la separación e independencia del presidente frente al Poder Legislativo la representa el hecho de que es electo popularmente y no es designado, de ninguna manera, por el Congreso. En los debates del constituyente, Roger Sherman llegó a proponer que el presidente fuera electo por el Congreso, ya que suponía un predominio político del Legislativo y una subordinación del Poder Ejecutivo, al ser un mero ejecutor mecánico de las leyes. En el sistema suplementario, el primer ministro es designado por el propio Parlamento al verificarse el hecho de que su partido político ocupa la mayoría de los escaños.

El presidente ocupa el cargo por un periodo fijo

Determinada constitucionalmente, la administración de un presidente dura por un periodo preestablecido. Durante dicho periodo con vencimiento fatal, el presidente demostraría su capacidad. Si en el transcurso de su gestión cometía graves infracciones a la Constitución o a las leyes, podía ser enjuiciado políticamente (*impeachment*) y removido del cargo antes de concluir su periodo o, por el contrario, si la labor presidencial desempeñada era brillante, el electorado podía premiarlo y refrendarle su confianza reeligiéndolo para ejercer durante un nuevo periodo. En consecuencia, hay una flexibilidad en el marco de la supuesta rigidez que conlleva la periodicidad fija del cargo presidencial.

En el sistema parlamentario no existe este supuesto, ya que el primer ministro dura en funciones lo que su liderazgo sobre la mayoría de miembros del Parlamento le permita, no hay pues un periodo fijo ni preestablecido. Con justificación el primer ministro inglés Disraeli describió su cargo como la cúspide de un palo encebado, ya que

depende de una situación tan coyuntural como el apoyo con que cuenta en el Parlamento. Aquí se presenta una gran diferencia entre ambos sistemas pues en el presidencial, el Poder Ejecutivo no debe su cargo al Congreso, incluso, se puede dar la circunstancia de que la mayoría del Legislativo tenga opiniones contrarias en los puntos torales de un programa de políticas presidenciales, aunque esta situación puede provocar serios problemas para una administración que no sepa conducir sus relaciones con el Legislativo.

Así ocurrió con célebres enfrentamientos entre Andrew Johnson y el Congreso, que terminó en el primer juicio político instando contra un presidente norteamericano en 1867,¹³ o en los casos de Grover Cleveland y Franklin Roosevelt, cuyos conflictos con el Congreso provocaron la interposición de un promedio de 600 vetos cada uno.¹⁴

Precisamente porque en un sistema parlamentario el Ejecutivo no es independiente del Legislativo, no puede darse esta situación.

El presidente cuenta con atribuciones propias y exclusivas derivadas de la Constitución

No actúa por delegación del Poder Legislativo. Puede tener incluso facultades materialmente legislativas, como la de expedir reglamentos o el uso de facultades extraordinarias y rendir cuenta al Legislativo por las ejercidas, pero todas estas facultades son derivadas de texto expreso en la Constitución.

El Poder Ejecutivo se ejerce sin consejos de revisión

El monarca en un sistema parlamentario cuenta con un Consejo Privado que lo asesora en algunos casos obligatoriamente. Durante la Confederación, los gobernadores también contaban con un órgano llamado Consejo de Revisión que ejercía una fiscalización sobre los actos de gobierno. Con el establecimiento del presidencialismo y sus características de unidad y responsabilidad política, se consideró esencial que sus decisiones fueran libres, sin consejeros obligados ni revisiones de sus actos. No obstante, en el presidencialismo mexicano se conoció de la existencia de un Consejo de Gobierno, con características peculiares que tuvo, en ocasiones, importantes participaciones.¹⁵

¹³Michael les Benedict, *The Impeachment and Trial of Andrew Johnson*, Norton and Company, 1973.

¹⁴Richard Pious, *The American Presidency*, Basic Books, Inc., 1979, p. 207.

¹⁵Manuel González Oropeza, "El Consejo de Gobierno", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXI, núm. 61, UNAM, enero-abril, 1988, pp. 189-206.

Orígenes del presidencialismo

La Constitución norteamericana expedida el 17 de septiembre de 1787, que entrara en vigor en 1789, constituye actualmente la Constitución con vigencia más antigua. Pese a su importancia y trascendencia, el texto constitucional contrasta con lo esquemático de su estructura pues contuvo originalmente siete artículos, a los cuales, en 1791, se le agregaron las primeras 10 enmiendas, teniendo actualmente 27. De este simplismo, resulta de especial consideración el del artículo II, que se refiere al Poder Ejecutivo, ya que es el de extensión más breve y únicamente establece tres elementos de su naturaleza:

1. El Poder Ejecutivo es unipersonal;
2. El presidente es comandante en jefe de las fuerzas armadas, y
3. Tendrá a su cuidado la fiel ejecución de las leyes.

Todo el poderío que ha tomado la institución presidencial se desprende no de la Constitución, sino de la interpretación constitucional que la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica ha realizado a favor del presidente. A través de distintas decisiones, la Corte ha ampliado las facultades del presidente, sobre todo a partir de la guerra civil de los años sesenta del pasado siglo.¹⁶

Los conceptos de seguridad nacional, privilegio del Ejecutivo, dirigencia de la política exterior y coordinación de los asuntos públicos (*stewardship*) han servido para lograr los objetivos.

En la Convención de Filadelfia se discutieron dos tipos ideales de presidentes: el primero enérgico, unitario e independiente, mientras que el otro colegiado, subordinado y dependiente del Poder Legislativo. Los debates se desarrollaron principalmente en junio de 1787.

George Washington, libertador, constituyente y primer presidente se identificó con el primero de los tipos ideales. Alexander Hamilton, también inserto en esta corriente, llegó a proponer a un presidente o gobernador general, como él lo llamó, con una duración indefinida, ocupando el cargo mientras observara buena conducta, que podía ser vitaliciamente.

La dotación de fuerza al titular del Poder Ejecutivo era necesaria para la mayoría de los constituyentes norteamericanos, ya que en 1786 había ocurrido una sublevación en el estado de Massachusetts, dirigida por Daniel Shay, contra el gobierno del estado y el Congreso de la Confederación, quienes se habían mostrado incapaces y sin los recursos suficientes para afrontarla. El espectro de la anarquía aparecía en la mente de los constituyentes y estaban dispuestos a crear un gobierno federal vigoroso con un Poder Ejecutivo fortalecido que pudiera sofocar ese tipo de emergencias.

¹⁶Edward White, *The American Judicial Tradition*, Oxford University Press, 1979, pp. 84 y 85.

Sin embargo, el otro tipo ideal de presidente estaba formado con base en el rechazo hacia las características del monarca inglés. Roger Sherman y Edmund Randolph sustentaron que la unidad en el Ejecutivo era la instauración de un rey con el nombre de presidente, y que además la unidad era innecesaria pues sus virtudes se encontraban de igual manera en un órgano colegiado. Resultando más ventajosa la presidencia colegiada porque permite la toma de decisiones más serena y fundada así como la representación más amplia por zonas geográficas del país. El hecho de que solamente hubiera un presidente, favorecía el despotismo y el predominio de un único interés o región sobre la pluralidad de ideas, intereses y regiones que deben considerarse en todos los órganos de gobierno.¹⁷

Estos argumentos, dignos de considerarse, fueron desechados por los sostenedores de la unidad en el Ejecutivo, cuyo tópico de pronto se convirtió en la pieza clave para definir todas las demás características de la institución presidencial.

En principio, se trató de eliminar el temor de la tiranía, ya que la cantidad de personas en el Ejecutivo no eliminaban ese peligro, el despotismo podía darse en cualquier sistema de gobierno. Si en el nuevo régimen político de América se hacía rígido el principio de separación de poderes, y no flexible como en el parlamentarismo,¹⁸ así se detendría cualquier abuso que deseara cometer el presidente. Si el presidente se excediera en sus facultades, estas no redundarían en todo el país con la misma intensidad que en un sistema monárquico y unitario, ya que el país se organizaría en una Federación con límites y atribuciones expresas y con autonomías de cada una de las entidades federativas. Sin embargo, si los abusos cometidos llegaran a ser graves, el presidente sería responsable políticamente ante el Congreso y podría ser removido del cargo, lo cual contrasta con la irresponsabilidad de un monarca.

Durante la primera mitad del siglo XIX, cuando se verificó el proceso emancipador de América Latina, nuestros países denominaron al sistema político norteamericano como régimen representativo, hasta que Walter Bagehot en su obra *The English Constitution* utiliza y difunde el término de “régimen presidencial”. Por otra parte, es a partir de la Segunda Guerra Mundial se empieza a designar con el término de “presidencialismo” al sistema que actualmente conocemos.

La Constitución Americana llegó traducida a México en 1823, y no cabe duda que también la Constitución de Cádiz de 1812, recién reinstaurada en México hacia 1820, fueron previstas para configurar al Poder Ejecutivo.

Una discusión paralela se había dado en la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, donde se había establecido el Poder Ejecutivo depositado en un órgano colegiado, a semejanza de las constituciones francesas de 1795 y 1799. La primera había instaurado un Poder Ejecutivo de cinco personas denominado Directorio, mientras que el segundo, inspirado en las ideas del Abad Emmanuel de Sieyès, lo depositó en un Consulado de tres personas.

¹⁷Cfr. James Madison, *Journal of the Federal Convention*, 1840.

¹⁸Richard Moulin, *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*, París, Bibliothèque Constitutionnelle et de Science Politique, 1978, p. 12.

Desde la Independencia, la idea de un Poder Ejecutivo colegiado funcionó con relativo éxito, ya que la colegialidad disipaba el triunfo de un solo partido sobre los demás y obligaba a que las decisiones fueran tomadas mediante consenso. Ante la caída de Iturbide, un Ejecutivo colegiado integrado por Guadalupe Victoria, José Mariano Michelena y Miguel Domínguez sería el encargado de llevar a feliz término la discusión y promulgación de la primer Constitución Mexicana de 4 de octubre de 1824.¹⁹

La posible influencia de la Constitución gaditana es discutible en cuanto al Poder Ejecutivo en general, aunque pueden considerarse algunos aspectos como el refrendo ministerial y las relaciones entre el Congreso y los secretarios del despacho, que pueden considerarse de influencia gaditana; sin embargo, el hecho de establecer una monarquía constitucional aleja a este texto constitucional del sistema presidencial concebido dentro de una República, como la prevista en la Constitución de 1824.

De cualquier manera, Miguel Ramos Arizpe personificó la doble influencia, pues fue diputado a las Cortes de Cádiz y conoció la Constitución Americana tanto en su texto directo como a través de los proyectos de Constitución de Esteban Austin, que representan una translación de dicha Constitución en lo que respecta al Poder Ejecutivo.

Ramos Arizpe además de ser el promotor del federalismo en México, promovió el Poder Ejecutivo unitario con tenacidad suficiente para afrontar las emergencias a las que el país se enfrentaba y se seguiría enfrentando posteriormente.

Al igual que Estados Unidos, la importancia que tuvo la discusión sobre la unidad o pluralidad del Ejecutivo, trascendió al mero aspecto numérico e incidió sobre la naturaleza y el carácter del presidente.

La unidad del presidente representaba el vigor necesario para tomar decisiones con celeridad y secreto. El temor de que un solo presidente se convirtiera en déspota, estaría disipado para Ramos Arizpe y Espinoza por varios elementos constitutivos del sistema político en general, como el tener un periodo fijo de cuatro años, el contar con un régimen federal y con responsabilidad política para el titular del Poder Ejecutivo.

No obstante, no fue fácil la unidad del Poder Ejecutivo, pues hubo varias iniciativas para implantar uno colegiado.

Entre estas propuestas están las de Manuel Crescencio Rejón, precursor del juicio de amparo, y de Miguel Guridi y Alcocer, antiguo diputado a las Cortes de Cádiz, quienes proponían el depositar el Ejecutivo en tres y dos personas respectivamente. Pero el 13 de febrero de 1824, el diputado Demetrio del Castillo presentó la formación de un Poder Ejecutivo muy original, pues trataba de armonizar lo aparentemente irreconciliable. La propuesta de Castillo consistía en tres personas: el presidente, propiamente dicho; el vicepresidente, que sustituiría al anterior en caso de ausencias y el presidente designado, que entraría en funciones de presidente al concluir el periodo del primero.

Aunque era un triunvirato, el gobierno se ejercía prácticamente a través de una sola persona, el presidente, pero asesorado por los otros dos, el vicepresidente y el designado.

¹⁹Manuel González Oropeza, "La Constitución de Apatzingán y el Poder Ejecutivo Colegiado en México", *Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango*, núm. 17, enero-marzo, 1985, pp. 30-39.

Con ello se garantizaría la fuerza y a la vez la concurrencia de varias inteligencias en la toma de decisiones y así evitar la precipitación en las mismas. Pero además, para contener cualquier abuso, el vicepresidente y el designado tendrían la facultad de supervisar los actos del presidente y, en caso de violar la Constitución, acusarlo ante el Congreso para que éste finque la responsabilidad política que procediera.

Esta propuesta satisfacía prácticamente todas las inquietudes que se habían planteado en el Congreso Constituyente y resultaba impecable frente a la insistencia de Ramos Arizpe por el Ejecutivo unitario. Sin embargo, este diputado repetiría la necesidad de discreción y celeridad en la toma de decisiones y, para evitar el abuso del presidente, propuso la formación del Consejo de Gobierno cuya integración se haría a partir de la mitad de los senadores, que velarían porque los actos del presidente fueran dictados conforme a la Constitución y a las leyes. Este Consejo de Gobierno que tiene como antecedente los “consejos revisores” de los gobernadores en la Confederación Americana, tuvo importantes implicaciones ya que por un lado fortalecía el federalismo dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, al ser senadores, símbolo de la representación de las entidades federativas, sus integrantes y copartícipes en las decisiones ejecutivas; asimismo, el presidente al consultar al consejo de gobierno, compartía la responsabilidad de sus decisiones con el órgano que precisamente se encargaría de juzgarlo políticamente: el Senado, en caso de cometer violaciones y ser acusado ante el Congreso.

Sin embargo, la convicción de muchos mexicanos ilustres como Manuel Crescencio Rejón, no sucumbió con el establecimiento de un Poder Ejecutivo unitario en la Constitución de 1824. Cuando Yucatán se separa de México ante los embates de los centralistas que dieron un golpe de Estado al derogar la Constitución federalista, Rejón propone en la Constitución de 1841, cuna del juicio de amparo en nuestro país, un Poder Ejecutivo colegiado. En su exposición de motivos, consideró que si el objeto de las constituciones era detener el poder despótico, la mejor medida para lograrlo sería estructurar al Poder Ejecutivo como un órgano colegiado, por lo que propuso que el Ejecutivo de Yucatán se integrara por un gobernador y dos cónsules, electos popularmente en forma directa.

La Constitución de Rejón estableció un gobernador con plenos poderes, quien los ejercería con total fuerza durante un bienio; posteriormente, el primer cónsul sustituiría inmediatamente al gobernador y después de otro bienio, el segundo cónsul ascendería a la posición Ejecutiva. Con esta organización, Rejón pretendía que los cónsules accedieran al poder mediante un proceso de espera que generaría la experiencia suficiente, así como el alejamiento del impacto electoral en la sucesión durante seis años.²⁰

La fórmula de Ramos Arizpe fue finalmente aprobada el 14 de julio de 1824, con un Poder Ejecutivo unitario aunque asesorado y supervisado por un Consejo de Gobierno. Esta estructura constituye un alejamiento del modelo americano digno de tomarse en

²⁰Manuel González Oropeza, “Yucatán: Origen del Amparo Local”, *Revista Jurídica Jalisciense*, año 3, núm. 5, Universidad de Guadalajara, enero-abril, 1993.

cuenta; como lo es también el hecho de que nuestra Constitución de 1824, otorgó plenas facultades al presidente para nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, lo cual también es un rasgo distintivo de nuestro presidencialismo en comparación con el norteamericano, pues éste consagró en forma vaga la ratificación de los colaboradores del presidente por parte del Senado y no determinó explícitamente la facultad de libre remoción, misma que no fuera reconocida con atenuantes sino por interpretación de la Suprema Corte, hasta ya avanzado el siglo XX en el caso “Myers vs. United States 272 US 52”, en 1926.

El control que nuestra Constitución otorgó al presidente llegó incluso a concederle la facultad de suspender a sus empleados hasta por tres meses, y privar de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo cuando infringieran sus órdenes y decretos. Esta sanción administrativa o gubernativa como la calificara el constituyente José María Becerra, demostró una férrea disciplina de los colaboradores hacia el presidente. De alguna manera esta es una consecuencia del concepto de unidad en el presidencialismo, que además, está basada en el régimen de responsabilidad política del presidente, ya que si el titular del Ejecutivo era responsable de sus actos, lo menos que podía hacer el constituyente era reconocerle una completa libertad para nombrar y reconocer a sus colaboradores, así como sancionarlos en caso de infracciones a sus órdenes.

De las diferencias perceptibles entre ambos regímenes presidenciales, también debe hacerse notar que en 1824, la reelección presidencial en México fue limitada al supuesto de que pasaran cuatro años después de su primer periodo como presidente. Esto fue implantado debido a la observación de Servando Teresa de Mier, quien en el Congreso manifestó que habría que evitar que un presidente se entregara a la labor política de su reelección. Posteriormente, la reelección sería liberalizada en la Constitución de 1857 y manipulada a través de las reformas de Porfirio Díaz y Álvaro Obregón, para concluir con su prohibición absoluta en 1933.

Este aspecto no propició mayor molestia en Estados Unidos puesto que desde el “Discurso de Despedida” de George Washington, pronunciado en 1796, se estipuló el precedente de que un presidente solamente sería reelecto por un periodo adicional al primero. La excepción de Franklin D. Roosevelt que de 1932 a 1945 ocupó la presidencia fue justificada en atención a las crisis que tuvo que afrontar su administración, consistentes en la gran depresión económica y la Segunda Guerra Mundial. Después de su muerte se promovió la enmienda número XXII, aprobada en 1955, que constitucionalizó la limitación fijada por Washington; desde entonces los presidentes de ese país únicamente ejercen por dos periodos consecutivos, si son reelectos.

Al principio de este trabajo afirmamos que hay varias concepciones de presidencialismo, según el país que lo experimenta, también reiteramos que según la época y los actores de la historia son los que imprimen distintos aspectos al presidencialismo nacional.

Este punto es especialmente cierto cuando comparamos el presidencialismo establecido en las Constituciones de 1824 y de 1857 en México, no obstante que se dan en el mismo entorno federal, hay fuertes contrastes entre una y otra.

La idea de fortalecer al Poder Ejecutivo y de imprimirle contundencia y dinamismo palidece en el Congreso Constituyente de 1856-1857 ya que, por el contrario, su tendencia fue la de limitarlo lo más posible y evitar la repetición nefasta de una nueva *Alteza Serenísima* como la de Antonio López de Santa Anna. Esta Constitución amplió las facultades del Congreso de la Unión para ocuparse no solamente de las graves cuestiones encomendadas tradicionalmente, sino para resolver cuestiones particulares de minucioso estudio: concesiones, patentes, revalidación de estudios, habilitaciones de mayoría de edad, pensiones y otras más que fueron abrumadoramente el trabajo administrativo cotidiano e interminable del Congreso,²¹ en detrimento de otras tareas legislativas de mayor envergadura como los códigos, que desde 1870 fueron elaborados por comisiones del Poder Ejecutivo y expedidos en uso de facultades extraordinarias.

La paradoja es que, a pesar de la Constitución de 1857, el presidencialismo se consolidó a partir de ella. Las invasiones externas y las sublevaciones internas exigieron todas las virtudes de carácter y unidad que se esperaban del presidente de 1824 y contrastaban con el mal equipado presidente de 1857.

Benito Juárez fue el primero en tratar de fortalecer constitucionalmente a la presidencia a través de las reformas que sometió inmediatamente después de restaurada la República. Su plan tiene gran similitud con la estructura de gobierno de la Constitución de 1824, como la reinstauración del Senado que había sido eliminado formalmente en 1857 y el retorno del veto suspensivo entre otros aspectos. Todo ello fue aprobado en 1874.

A pesar de la Revolución iniciada en 1910, contra los excesos de Porfirio Díaz, podía pensarse que México continuaría con un sistema constitucional inspirado en la desconfianza hacia el Poder Ejecutivo y con su consecuente tendencia a limitarlo a través del Congreso. Sin embargo, para 1916 y 1917, la idea de unidad y vigor del Ejecutivo ya había llegado hasta la convicción de los mexicanos y, en lugar de condenarlo como en 1857, se le elevó a la categoría de “guardián de la sociedad” como lo calificara el constituyente Francisco J. Mújica. El propio primer jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza propició el desechamiento del sistema congresional de la anterior Constitución; sus palabras fueron claras:

Los constituyentes de 1857 concibieron bien el poder Ejecutivo: libre en su esfera de acción para desarrollar su política, sin más limitación que respetar la ley; pero no completaron el pensamiento, porque restaron al poder Ejecutivo prestigio, haciendo mediata la elección del presidente, y así su elección fue, no la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales [...] Ahora bien, ¿qué es lo que se pretende con la tesis del gobierno parlamentario? Se quiere nada menos que quitar al presidente sus facultades gubernamentales para que las ejerza el Congreso, mediante una comisión de su seno, denominada “gabinete”.

En otros términos, se trata de que el presidente personal desaparezca, quedando de él una figura colectiva. ¿En dónde estaría entonces la fuerza del gobierno? En el

²¹Daniel Cossío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 2a. ed., Colección Sep Setentas, 1974, pp. 158-165.

Parlamento. Y como éste, en su calidad de deliberante, es de ordinario inepto para la administración, el gobierno caminaría siempre a tientas, temeroso a cada instante de ser censurado.²²

Aunque este sentir de Carranza fue aceptado mayoritariamente, al momento de discutir la Constitución de 1917, en la sesión del 18 de enero de dicho año, no dejó de existir la preocupación de limitar el poder presidencial mediante la ratificación por el Congreso de todos los nombramientos de secretarios de Estado. El constituyente por Puebla, Froylán Manjarrez aseveró: “Si estuviéramos todavía en tiempo oportuno, yo vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario que es el único y debe entenderse así, que garantiza el funcionamiento de la democracia”.²³

Esta tendencia fue nuevamente manifiesta durante diciembre de 1917, cuando un grupo de diputados²⁴ presentaron varias iniciativas para ampliar facultades contraloras del Congreso sobre el Poder Ejecutivo. Es poco conocido el hecho de que a partir del Congreso Constituyente en 1917, un sector importante del mismo opinó que debería cambiarse el sistema presidencial por uno parlamentario. El intento volvió a darse el 30 de noviembre de 1921, cuando 89 diputados propusieron nuevamente la instauración del sistema parlamentario.

A diferencia de la Constitución de 1824, la vigente mexicana suprimió a la vicepresidencia, pues históricamente se había convertido en el segundo sitial del Poder Ejecutivo cuya tentación para eliminar al presidente se había institucionalizado. En la vicepresidencia se conspira, se dijo en el Congreso Constituyente de Querétaro.

La sustitución presidencial fue uno de los aspectos más debatidos. Se desecharon tanto al presidente del Senado por ser un hecho accidental su cargo, como a los secretarios de Estado por haber sido designados por el presidente sustituido como opciones para ser los suplentes en caso de ausencia del presidente constitucional.

Consejo de Gobierno

El Consejo de Gobierno resultante por los debates sobre cuántos presidentes deberían integrar al Poder Ejecutivo de la Federación, es una institución de cuya existencia casi no se conoce ni se hace referencia, pero que funcionó en nuestro país desde 1824 hasta 1853, a nivel federal y se reprodujo en la mayoría de las constituciones estatales de la época.

²²Mensaje de Venustiano Carranza al Congreso Constituyente en la entrega de su Proyecto de Constitución. *Cfr. Revista Mexicana de Derecho Penal*, 3a. época, núm. 13, enero-febrero, 1967, pp. 27-28.

²³*Cfr. Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones*, tomo IX, Cámara de Diputados-LII Legislatura, 1985, pp. 33-89.

²⁴Fueron 53 diputados los que suscribieron el Proyecto, entre los que se encontraban Aarón Sáenz, Rafael Martínez de Escobar, Jacinto B. Treviño, José Siurob y Antonio Ancona Albertos. Manuel González Oropeza y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, “Proyectos de Parlamentarismo en México”, *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana 70 años después*, tomo VI, UNAM, 1988, p. 410.

Su importancia rebasa su falta de conocimiento. El Consejo integrado primero por la mitad de senadores del Congreso de la Unión gozaba de una naturaleza mixta, donde la mitad del Senado ejercía y supervisaba funciones administrativas, estrechando el control del Legislativo sobre el Ejecutivo. Entre sus funciones se contaban:

1. Control de la constitucionalidad de las leyes, ya que se encargaba de vigilar el cumplimiento de la Constitución y en consignar cualquier infracción grave al Congreso, cometida por cualquier funcionario, para que éste actuara incoando un juicio político;
2. Ratificación de nombramientos de funcionarios de la administración pública;
3. Facultad de convocatoria a periodos extraordinarios de sesiones del Congreso;
4. Desahogo de consultas sobre políticas públicas de la mayor gravedad por parte del presidente;
5. Investigación de hechos de trascendencia para el mantenimiento del Estado de derecho.

El primer Consejo de Gobierno comenzó a sesionar el 27 de mayo de 1825, con la presidencia de Nicolás Bravo, en su carácter de vicepresidente de la República, y 14 miembros más. Muy poco se sabe del funcionamiento efectivo del Consejo bajo la vigencia de la Constitución que lo crea; sin embargo existe un Libro de Actas correspondiente al periodo comprendido de 1845 a 1850, donde se observa su fiel cumplimiento de la Constitución.

Con el centralismo instaurado en 1836, sobrevive el Consejo pero se le da un carácter meramente asesor, liberando al presidente de la obligación de someter a su decisión los asuntos de importancia. En este periodo, José Fernández Ramírez propone en 1840, su desaparición ante la existencia del Supremo Poder Conservador por un lado y de los secretarios del despacho que serían los encargados de vigilar el cumplimiento de la Constitución y la asesoría necesaria.

Las Bases Orgánicas de 1843, integraron al Consejo de Gobierno con 17 personas designadas por el presidente y no electas como los senadores del original Consejo durante la época de la Constitución de 1824. Esto tergiversó profundamente la función originaria del Consejo. Su integración sería a razón de tres consejeros por cada Secretaría del Despacho; habría incompatibilidad entre el cargo de consejero y miembro del Congreso General, serían responsables de sus dictámenes, para de esta manera liberar de toda responsabilidad al presidente, y propondría los reglamentos necesarios para ejecutar las leyes del Congreso.

Con la reinstauración de la Constitución de 1824, a través del Acta de Reformas de 1847, se restablece el Consejo con la mitad más antigua de senadores como integrantes. Al final, el Consejo corrió la misma suerte del Senado, al desaparecer este, también lo hace el Consejo y se le sustituye por una Comisión Permanente del Congreso, pero sin las funciones originales ideadas por Miguel Ramos Arizpe. La actual Comisión Permanente del Congreso es el sucedáneo del Consejo cuya prosapia y funcionamiento debieran conocerse en nuestra historia constitucional.²⁵

²⁵Manuel González Oropeza, “El Consejo de Gobierno”, *op. cit.*

Pureza del presidencialismo

En los libros sobre la materia se discute sobre si el presidencialismo cuenta con tintes o matices parlamentarios. Esta pureza de contenido demuestra cierto barroquismo y escrúpulo académico, pues a más de dos siglos de desarrollo del presidencialismo en el mundo, tiene suficientes elementos propios que definen ya su carácter. Su pureza o la falta de ella no determina la definición del sistema presidencial y no impide su diferenciación con el parlamentarismo.

En el Congreso Constituyente se decía que el inicio del parlamentarismo estaba en la existencia de partidos políticos nacionales que, en 1917, no se habían desarrollado. Si nosotros observamos los partidos políticos actuales en México no podríamos afirmar que son un rasgo parlamentario, a pesar de que efectivamente el presidencialismo no fue fraguado con la participación de dichas organizaciones políticas, ni en 1787 ni en 1824.

De la misma manera, no podemos concluir que el presidencialismo mexicano es más “puro” que el norteamericano, porque en el nuestro, los secretarios de Estado son nombrados y removidos con plena libertad por parte del Ejecutivo, mientras que en aquél deben ser ratificados por el Senado. En una palabra, la pureza del presidencialismo, si importara, no implica la total independencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo ni la negación de competencias compartidas.

Al contrario, si ello se buscara, el presidencialismo estaría demostrando el principio de división de poderes, entendido desde el siglo XVIII, como el equilibrio de éstos y la participación de dos o los tres poderes en el ejercicio de una sola atribución con el objeto de que el poder frene al poder y existan los contrapesos necesarios.

Es decir, entre más relaciones y coincidencias haya en el ejercicio de una atribución entre los poderes de gobierno, se estará más de acuerdo con el principio de división de poderes. Estas relaciones en el sistema constitucional mexicano, pueden resumirse por ejemplo, en lo que autores como Jorge Carpizo²⁶ clasifican como supuestos matices parlamentarios:

Refrendo ministerial, informes de los secretarios de Estado al Congreso, autorización por el antes denominado Consejo de Ministros para que el presidente suspenda las garantías individuales, clausura anticipada de las sesiones del Congreso por el presidente y designación de sustitutos ante ausencias definitivas del presidente.

Si se extiende el mismo criterio a otros supuestos también podría insertarse en el hipotético rubro de matices parlamentarios del presidencialismo a los siguientes: la facultad de iniciativa de leyes, ratificación de ciertos funcionarios por el Senado como los empleados superiores de Hacienda y los altos jefes del Ejército y la Armada, el veto suspensivo, la movilización de tropas tanto de, las fuerzas armadas fuera del país así como la disposición de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, autorizadas

²⁶El *presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, pp. 31 y 55.

al Ejecutivo por el Senado y, en general, cualquier participación del Ejecutivo o alguna de las comisiones del Congreso, en asuntos competenciales comunes.

Sin embargo, tal como mencionamos, el afán de demostrar el presidencialismo en México, es quizá demostrar lo obvio pero también es válido el análisis de algunos de los “matices” parlamentarios, pues nos permite estudiar los rasgos del presidencialismo mexicano y contrastarlo con otros *ismos*.

Empecemos por el refrendo ministerial que ha despertado un reciente interés por sus repercusiones en el presidencialismo. Establecido en el artículo 92 constitucional mexicano, posee una larga tradición histórica hasta la Constitución de Cádiz de 1812. Se podría pensar que el refrendo es significativo de la existencia de un gabinete en el sentido parlamentario, ya que compromete individualmente a los secretarios de Estado ante el Congreso, por los actos del presidente.

El primer punto a dilucidar es el relativo a qué actos son refrendados. Aquí surge una nueva interpretación la cual consideramos equivocada, pues determina que las *leyes* reglamentos, decretos y órdenes deben ser refrendados. Siendo que el precepto constitucional no alude a las leyes, se ha mal interpretado que el término de decretos del Ejecutivo, implica a los *decretos promulgatorios de leyes*.

El objetivo del refrendo en cualquier sistema político ha sido el de dar autenticidad a los actos presidenciales y hacer corresponsables a los secretarios con el presidente. De esta manera, el refrendo debe circunscribirse a actos exclusivos del Poder Ejecutivo, pues es una medida de control del Legislativo sobre aquel poder. Si se aceptara la idea de que el refrendo es procedente con las leyes, porque tienen que ser promulgadas por el Ejecutivo, se estarían transgrediendo diversas razones para afirmar lo contrario:

1. Se estaría admitiendo que los secretarios de Estado forman parte del proceso legislativo a través de su participación en la promulgación de leyes; lo cual estaría en contraposición con el precepto constitucional que le otorga al presidente de la República facultades exclusivas para intervenir en dicho proceso.
2. La vigencia de las leyes estaría en manos de los secretarios de Estado, pues al no refrendarlas, éstas no serían obedecidas por el pueblo, lo cual da un poder político del que ni siquiera goza el presidente, ya que para este la promulgación es finalmente obligatoria y no potestativa y, en caso de desacuerdo con la ley, la Constitución prevé para el presidente exclusivamente, el veto que puede ser superado por el Congreso, mientras que no existiría mecanismo del Congreso para superar la falta de refrendo en caso de que algún secretario de Estado se negara a extenderlo. Todo eso constituye al refrendo en un superveto.
3. Desvirtúa la finalidad centenaria del refrendo, pues en lugar de ser un mecanismo de control del Legislativo sobre el Ejecutivo, se transformaría en un mecanismo de control de los secretarios de Estado sobre los actos formales del Congreso, e incluso, del propio Ejecutivo.

Por ello, la conclusión es que el refrendo no puede proceder contra las leyes. Respecto a los reglamentos, decretos y órdenes del Ejecutivo, aunque sí procede, resulta necesario hacer algunas observaciones tendentes a la eliminación del refrendo de

nuestra Constitución y del sistema presidencial, por obsoleto e inútil. Esto sería un paso en el desarrollo de dicho sistema y se basa en las siguientes consideraciones:

Los secretarios de Estado y los demás funcionarios federales son nombrados y removidos libremente por el presidente. Son colaboradores y les competen los actos de ejecución de dictar reglamentos, decretos y órdenes. La responsabilidad política existe también para el presidente por causas especialmente graves, aunque para el caso de los secretarios de Estado procede por violaciones a la Constitución y a las leyes federales.

Los reglamentos, decretos y órdenes son actos administrativos que competen en exclusiva al presidente, como titular del Poder Ejecutivo. En consecuencia, no es un acto mixto como los decretos promulgatorios, sino que estos decretos son competencia exclusiva del Ejecutivo. Se ha determinado jurisprudencialmente, por ejemplo, que los secretarios de Estado no pueden expedir reglamentos. Esto es congruente, ya que se trata de colaboradores con facultades del Ejecutivo delegadas. Esta delegación es autorizada por el Congreso a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En consecuencia, el ejercicio de una facultad exclusiva del titular del Ejecutivo, no debería ser cuestionada ni condicionada en su validez por sus colaboradores, ya que los elevaría a la categoría de titulares del Poder Ejecutivo también. Si se desea contar con elementos fehacientes de su participación en violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales, están los actos de ejecución, expeditos para tales fines.

En cuanto a las órdenes presidenciales, éstas pueden incluso ser firmadas por los subsecretarios u oficiales mayores de las dependencias en cuestión, según el decreto del 25 de junio de 1900, por lo que llegaríamos al absurdo que la acción presidencial, cuyos atributos son la energía y unidad, estaría impartida y, posiblemente, obstruida por funcionarios de nivel menor que los secretarios de Estado. Esto atenta contra el principio de unidad del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la asistencia e informes de los secretarios de Estado a las sesiones del Congreso, no ha constituido una fuente inmediata de responsabilidad y control del Legislativo sobre el Ejecutivo. El único denominado “voto de censura”, que en un régimen parlamentario acarrearía la dimisión del secretario, fue un término de retórica política empleado para acusar a un gobernador y no a un secretario, emitido por el senador Chavis Castro el 4 de noviembre de 1941, que por cierto no prosperó.

En la historia constitucional mexicana, los reglamentos para el gobierno interior del Congreso desde 1824 han permitido la asistencia de los secretarios de Estado a algunas sesiones del Congreso para afirmar y defender los proyectos del Ejecutivo, o para ampliar las acciones del ramo de su encargo, mediante informes específicos. Nuevamente la interpretación ha sido para favorecer al Ejecutivo y no para controlarlo y supervisararlo.

En algunos países como Estados Unidos se ha llegado incluso a proponer, como lo hiciera George H. Pendleton en 1864, que los secretarios de Estado asistieran regularmente a las sesiones del Congreso para informar al Ejecutivo del desarrollo y

por menores del trabajo legislativo. Como esto se consideró una verdadera interferencia sobre el Legislativo fue retirada dicha iniciativa. De esta manera, esa medida de información de los secretarios hacia el Congreso, se ha visto trastocada para invertir a los informantes.

Se considera también como un síntoma de parlamentarismo, a la disposición contenida en el artículo 66 constitucional, que prevé la facultad presidencial de decidir cuándo se clausura anticipadamente el periodo ordinario de sesiones del Congreso.

Esta medida de claras raíces en el pensamiento de Emilio Rabasa,²⁷ se basa en una profunda convicción presidencialista: la Asamblea Legislativa debe tener un periodo de sesiones, suficiente y necesario, para desahogar su trabajo normal; si cuenta con mayor tiempo, empezará a llenarlo con leyes y decretos que pueden romper el equilibrio con el Ejecutivo, por ello este último debe contar con la facultad para declarar la clausura de sus sesiones en forma anticipada.

Resulta entendible la justificación para sostener esta facultad presidencial, que la extensa carga legislativa de los actuales Congresos y su independencia merezcan la terminación anticipada de sus sesiones por parte del Poder Ejecutivo.

Predominio del presidencialismo

Según algunos autores²⁸ habría que distinguir entre sistema presidencial y presidencialismo. El primero sería aquel que plantea un presidente electo mediante sufragio universal, y la ausencia de responsabilidad ministerial para absorberlo totalmente el titular del Poder Ejecutivo.

De este esquema el parlamentarismo sería la cara contraria, pues consistiría en una completa responsabilidad ministerial y la ausencia de un jefe de Estado y de gobierno electo popularmente. El presidencialismo, además de contar con un acercamiento del Poder Ejecutivo sobre los demás poderes, traducido en un predominio político, constituiría una tercera categoría en donde el presidente es electo mediante sufragio universal y los secretarios son responsables políticamente ante el Congreso.

Sea que se adopte esta tesis, o que simplemente se indique que el presidencialismo es un sistema con ciertos aspectos comunes al modelo norteamericano, pero que ha tenido su desarrollo propio en cada país; lo importante es comprender sus elementos, que se pretendieron esbozar en el cuerpo del presente trabajo.

Dichos elementos resumiendo serían, para el presidencialismo en México los siguientes:

1. Unidad del titular del Poder Ejecutivo, lo cual hace de sus secretarios de Estado, colaboradores que son nombrados y removidos libremente por el presidente.

²⁷Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1982, p. 153.

²⁸Cfr. Moulin, *op. cit.*, pp. 39 y 40.

2. Energía y vigor en el desempeño de sus funciones, que son ejercidas con exclusividad por el Ejecutivo, aunque delegadas a los secretarios de Estado para su debido cumplimiento y ejecución.
3. Completa independencia electoral y orgánica del Ejecutivo con respecto al Congreso de la Unión caracterizada por una incompatibilidad en ambos cargos. Aunque ambos funcionarios, el presidente y los miembros del Congreso, son electos popularmente, su base electoral es geográficamente distinta; no obstante, la naturaleza de su representación política es idéntica, al ser nacional.
4. Estrechas relaciones con el Poder Legislativo en cuya interacción demuestra precisamente el predominio presidencial, al transformar las medidas que supuestamente era controladoras del presidente en medidas de supervisión sobre el Congreso.
5. Duración en el cargo presidencial por un periodo fijo e improrrogable, estando la reelección prohibida absolutamente.
6. El presidente y sus secretarios y colaboradores son responsables por y ante el Congreso, a través de las causales y procedimientos establecidos en la Constitución y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
7. El presidente está inmerso en el liderazgo de su partido político, pero el régimen constitucional mexicano le impone la obligación de neutralidad.
8. Tanto el Ejecutivo como el Legislativo no pueden desconocerse o disolverse mutuamente puesto que tal decisión sería un golpe de Estado.

El predominio del Poder Ejecutivo no es un fenómeno exclusivo del presidencialismo. En el propio parlamentarismo, el liderazgo del Primer Ministro sobre la fracción parlamentaria mayoritaria lo hace virtual poseedor de las decisiones que se tomen por el Parlamento.

En México, el predominio del Ejecutivo es un hecho culturalmente aceptado.

El siglo XIX y parte del XX, nuestro ambiente político se vio eclipsado por las personalidades de tres personajes: Santa Anna, Juárez y Díaz.

Cada uno de ellos consolidó su poder en detrimento de los Congresos y de los gobiernos de los estados. A partir de 1929 y especialmente hacia 1935, el presidente agregó la tremenda facultad de ser *ex-officio* jefe del partido político oficial, hasta las históricas elecciones de 2000. Entre otras causas de su predominio el presidente cuenta con las siguientes:

1. Jefe de las Fuerzas Armadas.
2. Jefe de la Administración Pública.
3. Coordinador de los sectores políticos y económicos del país.
4. Representante de la Nación y de la Federación.
5. Promotor del marco normativo del país, a través de su gran poder de iniciativa, incluyendo una iniciativa “preferente”.
7. Participante en las funciones legislativa y jurisdiccionales (contencioso-electoral).

A partir de las elecciones de 2000, la pluralidad en México ha dividido a los gobiernos a nivel federal y estatal y el presidencialismo mexicano ha sufrido los cambios del juego político; sin embargo, su estructura constitucional todavía persiste y en oca-

siones, sorprende la indefinición en las relaciones entre el Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión o los estados de la República.

Bibliografía

- BARBER, James, *The Presidential Character*, Nueva York, Prentice-Hall, Inc., 1972.
- BENEDICT, Michael les, *The Impeachment and Trial of Andrew Johnson*, Norton and Company, 1973.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978.
- COSSÍO VILLEGAS, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 2a. ed., México, FCE, Colección Sep Setentas, 1974.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “El Consejo de Gobierno”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXI, núm. 61, UNAM, enero-abril, 1988.
- , “La Constitución de Apatzingán y el Poder Ejecutivo Colegiado en México”, en *Revista del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Durango*, núm. 17, enero-marzo, 1985.
- , “Yucatán: Origen del Amparo Local”, en *Revista Jurídica Jalisciense*, año 3, núm. 5, Universidad de Guadalajara, enero-abril, 1993.
- , Arturo Zaldívar y Lelo de Larrea, “Proyectos de Parlamentarismo en México”, en *El Constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución Mexicana 70 años después*, tomo VI, México, UNAM, 1988.
- MADISON, James, *Journal of the Federal Convention*, 1840.
- MOULIN, Richard, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, París, Bibliothèque Constitutionnelle et de Science Politique, 1978.
- PIOUS, Richard, *The American Presidency*, Basic Books, Inc., 1979.
- RABASA, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, 6a. ed., México, Porrúa, 1982.
- ROSSITER, Clinton, *The American Presidency*, 2a. ed., Harcourt, Brace and World, Inc., 1960.
- WHITE, Edward, *The American Judicial Tradition*, Oxford University Press, 1979.

Artículo 80

Trayectoria constitucional

80 Texto original de la Constitución de 1917, aún vigente.