

MÉXICO: PRESIDENCIALISMO PURO (1978)*

Jorge Carpizo

I. OPINIONES SOBRE EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

La Constitución mexicana estructura un sistema presidencial con todas las características que conforman a éste y que ya hemos enunciado, y podemos calificarlo de puro porque no contiene ningún matiz o elemento parlamentario, tal y como más adelante analizaremos. Antes de comenzar el examen de por qué en México contamos con un sistema presidencial puro, repasemos algunas opiniones que se han vertido sobre el presidencialismo mexicano:

a) Los especialistas: Daniel Moreno encuentra en nuestro Ejecutivo una reminiscencia prehispánica, con poderes casi mágicos, adhiriéndose a la afirmación de que en México tenemos un *emperador sexenal*.¹

Para Daniel Cosío Villegas el poder del presidente aumenta mucho por la creencia, general entre los mexicanos de cualquier clase social, de que puede resolver cualquier problema “con sólo querer o proponérselo”. Afirma que México es la única República del mundo gobernada por una monarquía sexenal absoluta: “Y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la familia revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal”.²

* Tomado de *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1978, pp. 29-40, (publicación original como tesis de doctorado: 1978), (hay 2a. ed., 2002), (N. del E.).

¹ Daniel Moreno, *Síntesis del derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1965, p. 40.

² Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1972, pp. 30-31.

370 • MÉXICO: PRESIDENCIALISMO PURO (1978)

Para Jorge Montaña el presidente es el centro indisputable de la pirámide política, siendo no sólo el jefe del Poder Ejecutivo sino de todo el sistema, y aceptándose que al ser el centro de la autoridad es también el punto necesario de equilibrio.³

Para Alberto G. Salceda el presidente es el centro y la clave de toda la estructura política, ya que:

La magnitud de sus poderes de hecho lo colocan en posición tan eminente que sólo puede ser comparada a la de los más poderosos monarcas absolutos que ha conocido la historia. Su omnipotencia no conoce ninguna de esas limitaciones que forman el complicado sistema de frenos y contrapesos ideado por el federalismo, por el parlamentarismo, por la división de poderes y por el régimen de partidos. En las manos del presidente están todos los bienes y todos los males de la nación, y por ello, el pueblo lo espera todo de él y todo lo puede temer de él. A él se le pide la solución de los grandes problemas nacionales y el remedio de los más pequeños defectos municipales, y a él se atribuyen el mérito de todos los éxitos y la culpa de todos los fracasos. De aquí la radical importancia del sistema que se establezca para la designación del presidente de la República, pues este sistema tiene todo el valor de una ley de sucesión al trono en un Estado monárquico.⁴

Patricio E. Marcos, Jacqueline Peschard y Carmen Vázquez asientan que tanto en los juristas, los politólogos y sociólogos, parece dominar la idea de que el presidente es una especie de monarca absoluto, cuando no un dictador constitucional.⁵

En la revista *Análisis político* se afirma que el presidencialismo mexicano tiene cuatro bases: la constitucional, la militar, la del control político y la económica.⁶

b) Los no especialistas: Para Octavio Paz, el presidente es dueño del PRI y de los medios de información, y tiene facultades casi ilimitadas

³ Jorge Montaña, *Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos*, México, Siglo XXI, 1976, p. 86.

⁴ Alberto G. Salceda, “La elección del presidente de la República”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo II, núm. 6, 1952, p. 35.

⁵ Patricio E. Marcos, Jacqueline Peschard, y Carmen Vázquez, “El presidencialismo mexicano como fábula política”, *Estudios políticos*, Vol. I, núms. 3-4, 1975, p. 34.

⁶ “El presidencialismo mexicano”, en *Análisis político*, Vol. V, núm. 25, 1976, p. 195.

para usar los fondos federales: “Lo extraordinario es que con semejantes poderes nuestros presidentes no hayan sido ni Calígulas, ni Nerones. La razón reside, quizá, en los largos años de disciplina y adiestramiento que el PRI impone a sus fieles. Aparece de nuevo la relación orgánica entre la institución presidencial y el partido. Desde su origen fueron y son realidades complementarias”.⁷

Para Carlos Fuentes, en la cima del sistema se encuentra el presidente de la República, que es institución más que hombre, y sacerdote de un rito más que institución, él asume con el cargo una tradición que proviene de los emperadores aztecas, de acuerdo con la mitificación popular.⁸

c) Los extranjeros: Para Pablo Neruda el presidente es un emperador azteca, mil veces más intocable que la familia real inglesa, y afirma que México vive la democracia más dictatorial que puede concebirse.⁹

Para Jacques Lambert, México ha vivido un régimen de preponderancia presidencialista estable, que es muy autoritario, pero que está lejos de ser un régimen de espíritu dictatorial o totalitario.¹⁰

Para James L. Busey, el presidente mexicano es el patrón político de toda la República y, en un sentido político, México es su hacienda. El presidente representa la imagen del padre y del jefe para todos los habitantes del país.¹¹

De las opiniones anteriores se recoge la idea de un presidente muy poderoso y fuerte, que tiene múltiples facultades y que casi todo lo puede; que sus poderes son casi ilimitados y que su figura adquiere un carácter mítico. A tratar de tener una idea más precisa de qué es el sistema presidencial mexicano, qué puede, dónde puede y qué no puede hacer un presidente en México, se dedica la atención en este trabajo, para procurar llegar a conclusiones que nos permitan acercarnos a qué es realmente el régimen presidencial mexicano en nuestros días.

⁷ Octavio Paz, *Posdata*, México, Siglo XXI, 1970, p. 55.

⁸ Carlos Fuentes, *Tiempo mexicano*, México, Joaquín Mortiz, 1971, p. 70.

⁹ Pablo Neruda, *Confieso que he vivido. Memorias*, México, Seix Barral, 1974, pp. 230-231.

¹⁰ Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 533.

¹¹ James L. Busey, *Latin America: Political Institutions and Processes*, Nueva York, Random House, 1964, p. 29.

II. SUPUESTOS MATICES PARLAMENTARIOS

La Constitución mexicana de 1917 estructura un sistema presidencial puro, sin ningún matiz parlamentario. Sin embargo, varios autores han pretendido que nuestro régimen presidencial, desde el ángulo constitucional y jurídico, contiene algunos elementos parlamentarios.¹² Felipe Tena Ramírez, distinguido constitucionalista y autor de un muy importante tratado sobre la materia, también encuentra dichos matices parlamentarios, aunque afirma que son puramente formales, pues no alteran en nada el sistema presidencial asentado en la ley fundamental; en ninguno de esos matices el Ejecutivo queda subordinado al Legislativo.¹³

En principio es irrelevante si la Constitución admite algunos elementos parlamentarios o no, si el resultado político del sistema es una concentración de facultades en el Ejecutivo, rompiéndose el equilibrio con el Poder Legislativo, y claudicando éste de su función de control hacia el Ejecutivo; a pesar de ello, desde el punto de vista teórico debe tenerse una idea precisa de la estructuración jurídico constitucional, ya que ésta, llegado el momento, puede influir en la realidad; pero aunque así no fuera, el jurista no debe confundir los elementos teóricos. Por ello vamos a examinar los supuestos matices parlamentarios en el régimen presidencial mexicano, ejercicio que ya en otra ocasión hemos efectuado.¹⁴

Durante este siglo, en México, en varias ocasiones se ha querido oscilar hacia el sistema parlamentario, quizá porque se ha considerado —inocentemente— que él ayudará a que el juego político se acerque más a un concepto de democracia. En el propio Constituyente de 1916-1917 encontramos

¹² Enrique González Flores, *Manual de derecho constitucional*, México, Textos Universitarios, 1965, pp. 149-150; Arturo González Cosío, *op. cit.*, pp. 137 y 146; Evangelina A. Castro, “Estructura y funciones del ejecutivo gubernamental mexicano”, *Revista del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo*, núms. 20-21, 1963, p. 76. En cambio, Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, p. 136, y Miguel de la Madrid Hurtado, *Estudios de derecho constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1977, p. 141, afirman que México tiene un sistema presidencial puro.

¹³ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1972, pp. 249 y 257.

¹⁴ Jorge Carpizo, *La constitución mexicana de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1973, pp. 352-358.

iniciativas en este sentido,¹⁵ y posteriormente se insistió en la idea.¹⁶ Parece ser que se ha visto en el funcionamiento del parlamentarismo un mayor margen de expresión política y tal vez un debilitamiento en el papel que juega el Ejecutivo, sin meditarse que el lugar del Ejecutivo en el sistema político se debe a causas políticas, económicas, sociales, por medio de las cuales el mecanismo jurídico de las relaciones entre los poderes se puede ver rebasado. En otras palabras, no se es más o menos democrático porque se tenga un sistema presidencial o parlamentario, sino que el análisis debe ser efectuado respecto al equilibrio que ha de existir entre los poderes políticos y los controles mutuos operantes entre ellos.

III. EL REFRENDO

El artículo 92 de la Constitución construye la institución denominada refrendo, y a la letra dice:

Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente relativos al gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serán enviados directamente por el presidente al gobernador del distrito y al jefe del departamento respectivo.

El refrendo, en cuanto formalidad de cancillería, tiene su origen en las antiguas monarquías asiáticas y lo que persiguió fue autenticar el sello

¹⁵ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. II, pp. 603 y 609.

¹⁶ Daniel Cosío Villegas, *op. cit.*, pp. 42-43: en diciembre de 1921. “Un grupo de diputados de ese partido [el Liberal Constitucionalista] presentó en la cámara una iniciativa para reformar la Constitución de modo de instaurar en México un régimen parlamentario de gobierno. Según ella, el presidente de la República seguiría siendo electo popularmente; pero el “primer ministro” y los secretarios de Estado serían designados por el Congreso de ternas que para cada caso le sometiera el presidente.” Es verdad que desde junio de 1918, en ocasión de las elecciones de una nueva legislatura federal el PLC lanzó todo un programa que debían aceptar y sostener sus candidatos a diputados y senadores, y en el cual figuraba “el establecimiento del régimen parlamentario de gobierno”.

374 • MÉXICO: PRESIDENCIALISMO PURO (1978)

del monarca y que la decisión no fuera una expresión arbitraria de poder personal.¹⁷

Más cercanos en el tiempo, los antecedentes de nuestro refrendo son la Constitución francesa del 3 de septiembre de 1791 y la española de 1812. En estas constituciones los ministros no podían ser miembros del Poder Legislativo, lo que ya implicaba un distanciamiento con el sistema parlamentario. Además, la Constitución francesa asentó que el rey gobierna con sus ministros, es decir, no gobierna solo, y es únicamente el rey quien los nombra y quien los puede sustituir, dependiendo los ministros por tanto sólo de él.¹⁸

El refrendo pasó al derecho constitucional mexicano y no tenemos mayores antecedentes de lo que se persiguió con su establecimiento, aunque lo podamos deducir, porque a pesar de que quedó plasmado en el artículo 17 del acta constitutiva de 1824, no hubo mayor debate sobre él. Fue José María Luis Mora quien solicitó que el refrendo quedara en el acta, ya que el artículo del proyecto de acta que lo consagraba había sido suspendido y éste era una figura jurídica importante “porque es una salvaguardia de las leyes y una traba al Poder Ejecutivo al no poder éste expedir órdenes o decretos sin la firma del secretario respectivo”. Zavala, Cañedo y Bustamante apoyaron a Mora.¹⁹ En los debates de la constitución de 1824, tampoco se suscitó mayor discusión al respecto.²⁰

Ahora bien, ¿qué papel juega el refrendo en el sistema presidencial mexicano?

Gabino Fraga ha realizado un serio y bien documentado estudio sobre esta institución. Dice el tratadista citado que a primera vista en un régimen presidencial, el refrendo tiene por misión dar autenticidad a los actos que certifica, y que esta suposición se ve reforzada por dos argumentos: a)

¹⁷ Maurice Hauriou, *Derecho público y constitucional*, Madrid, Instituto Editorial Reus, s. f., p. 448.

¹⁸ Antonio Martínez Báez, “El ejecutivo y su gabinete”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XI, núm. 6, 1952, pp. 59-62.

¹⁹ *Crónicas del Acta Constitutiva de la Federación*, México, Comisión para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la Restauración del Senado, Cámara de Diputados, 1974, p. 586.

²⁰ *Crónicas de la Constitución Federal de 1824*, México, Comisión para la Conmemoración del Sesquicentenario de la República Federal y el Centenario de la Restauración del Senado, Cámara de Diputados, 1974, pp. 626 y 771.

que el goce y ejercicio de todas las facultades ejecutivas las posee el presidente; y b) que el presidente puede nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado.

Sin embargo, señala la existencia de argumentos en contra del punto asentado en el párrafo anterior: I. que el refrendo viene de la Constitución de Cádiz, donde se quiso limitar el poder del monarca, y que tal idea parece ser la que inspiró al Constituyente de Querétaro; II. que si la función del secretario de Estado fuera exclusivamente certificante, no se encontraría la razón por la cual se excluye a los jefes de departamentos administrativos; III. que la Constitución establece prácticamente la irresponsabilidad del presidente (artículo 108: ordena que durante el tiempo de su mandato únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común) y, por tanto, que la responsabilidad del ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo recae en los secretarios de Estado. Así, el mencionado funcionario para evitar caer en la responsabilidad de refrendar una ley anticonstitucional, debe negarse a solidarizarse con esa norma.

Fraga concluye que:

Las funciones del refrendo dentro de nuestra legislación, se asemejan a las que desempeña dentro del régimen parlamentario, puesto que además de constituir una limitación material a la voluntad del presidente es la base de la responsabilidad ministerial. Sin embargo, ambas funciones las realiza de modo imperfecto, puesto que la falta de conformidad de un secretario no impide al presidente que lleve a cabo su determinación, pues con la facultad que tiene para remover libremente a sus secretarios, podrá sustituir al reacio con otro que esté dispuesto a refrendar. Por otra parte, aunque con el refrendo el secretario contrae responsabilidad, ésta es prácticamente nulatoria, porque dada la fuerza del Ejecutivo, un procedimiento para exigirla sólo podría instaurarse cuando hubiera discordancia entre el presidente y el secretario, que es precisamente el caso en que no existe tal refrendo.²¹

A pesar de la autoridad de Fraga, no estamos de acuerdo con él, pues creemos que la función del refrendo en nuestro régimen presidencialista está muy alejada de aquella que desempeña en el sistema parlamentario,

²¹ Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1962, pp. 184-186.

ya que en éste la “voluntad personal del ministro refrendatario” es insustituible, porque en el sistema parlamentario, cuando menos en teoría, la designación y renuncia del gabinete dependen de la mayoría que existe en la cámara baja; en cambio, en el régimen presidencial nuestro, el secretario que se niega a refrendar el acto del presidente, es removido por éste de su puesto sin ningún problema: “por lo tanto, no implica en nuestro sistema una limitación insuperable, como el parlamentario; para ello sería menester que el presidente no hallara a persona alguna que, en funciones de secretario, se presentara a refrendar el acto. El refrendo, en el sistema presidencial, puede ser a lo sumo una limitación moral...”²²

Ignacio Burgoa insiste en que, a través del refrendo, el secretario de Estado es un simple autenticador de la firma del presidente que aparece en los actos en que éste interviene,²³ y Daniel Moreno declara que tal refrendo en nuestro sistema no tiene ninguna consecuencia; a lo más establecerá una diferencia jerárquica de los secretarios de Estado respecto a los jefes de departamento que no tienen tal facultad.²⁴

En nuestro sistema, la facultad de refrendo de los secretarios de Estado está íntimamente ligada con la atribución del presidente de nombrarlos y removerlos libremente. Por tanto, jurídicamente, el refrendo entre nosotros cumple sólo una función formal de carácter certificativo, sin desconocerse que puede adquirir sentido político si un secretario de Estado renuncia por negarse a refrendar, y sus razones son de peso. En este caso el efecto dependerá en mucho de las circunstancias y personalidad política del renunciante, así como del eco que logre en la opinión pública. Claro está que el secretario de Estado que escogiera este camino, conoce que lo más probable es que simultáneamente se está suicidando políticamente.

No necesitan refrendo ni deben llevarlo los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Congreso, porque no son actos propios del presidente y éste, de acuerdo con nuestra Constitución, está obligado a promulgar (publicar) las leyes. Además, por el dominio que el presidente tiene sobre los secretarios de Estado, fácil le sería violar su obligación

²² Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 251. Consúltese su interesante teoría sobre el refrendo en las pp. 249-254.

²³ Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 868.

²⁴ Daniel Moreno, *Síntesis del derecho...*, *op. cit.*, pp. 375 -376. Sobre el refrendo puede consultarse Alexander T. Edelman, *Latin American: Government and Politics*, Homewood, Illinois, The Dorsey Press, 1969, p. 435.

constitucional de promulgar las leyes, con sólo indicarles al secretario o secretarios respectivos que no refrenden. La práctica de que los secretarios de Estado refrenden el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, es viciosa y debe desaparecer.

Así, por lo expuesto, el refrendo entre nosotros es una simple certificación que no implica ningún matiz parlamentario.

IV. LOS INFORMES DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO

En el artículo 93 se ha querido encontrar otro matiz parlamentario. Los dos primeros párrafos de dicho artículo dicen:

Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos.

Cualquiera de las cámaras podrá citar a los secretarios de Estado y a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Este precepto tiene su antecedente en la norma 108 del *Reglamento para el gobierno interior del Congreso general* de 23 de marzo de 1824, que disponía que “cuando los secretarios fueren llamados por las cámaras o enviados por el gobierno, para asistir a alguna discusión, podrán pedir el expediente para instruirse”, y podían los secretarios informar a las cámaras lo que creyeran prudente, antes que empezara la discusión y exponiendo los fundamentos de su pensar. El reglamento citado fue derogado por el de 1897, pero este último casi reprodujo las disposiciones de 1824 al respecto. El actual reglamento es muy amplio sobre este punto, yendo más allá de las disposiciones constitucionales,²⁵ ya que dispone que

²⁵ El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 53 y 54, dispone que:
“Artículo 53. Los secretarios del despacho asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el presidente de la República o llamados por acuerdo de la cámara, en los

378 • MÉXICO: PRESIDENCIALISMO PURO (1978)

el presidente puede enviar a los secretarios a las cámaras o éstos asistir cuando quisieren e intervenir en las sesiones si se discute un asunto de su competencia.

Así, la facultad del Congreso de llamar a los secretarios de Estado cuando se discutía un asunto de su competencia, no se encontraba en la constitución de 1857 sino en el citado reglamento del Congreso. Lerdo de Tejada, en la circular del 14 de agosto de 1867, proponía reformar la Constitución para que los informes del presidente o de los secretarios se hicieran por escrito y no verbalmente, sugerencia que las reformas de 1874 no recogieron; pero el Constituyente de 1917 aprobó exactamente lo contrario de lo que había propuesto Lerdo de Tejada.²⁶

Los secretarios de Estado informan de la situación que guarda su dependencia a través de una memoria, misma que el presidente sintetiza en su informe del 1 de septiembre.²⁷

El segundo párrafo de este artículo 93 fue adicionado en 1974, ya que el precepto original sólo se refería a los secretarios de Estado como funcionarios que podían ser citados por el Congreso. Sin embargo, la costumbre constitucional era que no se les citara. En los últimos años ha sido normal ver a los secretarios de Estado y a otros funcionarios importantes ser interrogados por el Congreso sobre proyectos de leyes de su competencia. Como ejemplos podemos recordar al licenciado Mario Moya Palencia, secretario de Gobernación, defendiendo la Ley General de Población, y al ingeniero Víctor Bravo Ahuja, secretario de Educación Pública, la Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana.²⁸

términos que dispone la segunda parte del artículo 93 de la constitución; sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir cuando quisieren a las sesiones y, si se discute un asunto de su secretaría, tomar parte en el debate”.

“Artículo 54. Cuando un secretario del despacho sea llamado al mismo tiempo por ambas cámaras, el presidente de la República podrá acordar que concurra primero a la que sea más necesaria o conveniente, y después a la otra”.

Sobre estos puntos, *vid.* Antonio Martínez Báez, “El presidencialismo mexicano en el siglo XIX”, en *Revista Historia de América*, núms. 63-64, 1967, pp. 70-71.

²⁶ Felipe Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 256.

²⁷ Al respecto se puede consultar Ignacio Burgoa, *op. cit.*, pp. 869-870; y Serafín Ortiz Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, México, Cultura, 1961, p. 463.

²⁸ Jorge Carpizo, “México, Poder Ejecutivo: 1950-1975”, en *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1978, pp. 89-90.

Ahora bien, se ha afirmado que este artículo nos podría llevar a un sistema parlamentario si el presidente, ante críticas excesivas del Congreso a un secretario, le pidiera la renuncia.²⁹ No estoy de acuerdo con esta afirmación, porque el presidente es completamente libre de hacer caso o no de las críticas que el Congreso pueda hacer de uno de sus secretarios, ya que éstos sólo son responsables políticamente ante el presidente y no ante el Congreso. En la realidad mexicana, el Congreso no acostumbra hacer críticas a los secretarios de Estado. En el sexenio del licenciado Díaz Ordaz, el licenciado Uruchurtu fue ratificado como jefe del Departamento del Distrito Federal para su tercer periodo, y presentó su renuncia después de críticas que recibió en la Cámara de Diputados por actuaciones que antes había realizado con cierta frecuencia: claro fue que la Cámara de Diputados no había actuado de *motu proprio*, y que ése había sido el camino que el presidente había escogido para eliminar a un político importante y de prestigio.

Así, repito, el artículo 93 no implica ningún matiz parlamentario ya que los secretarios de Estado son únicamente responsables ante el presidente.

V. OTROS CASOS

También encuentran los autores elementos parlamentarios en:

a) El artículo 29 constitucional que se refiere a la suspensión de las garantías individuales y a las facultades extraordinarias para legislar. Más adelante me refiero a estos interesantes problemas; ahora sólo me preocupa subrayar que el presidente, antes de solicitar al Congreso la suspensión de garantías individuales, deberá tener el acuerdo del consejo de ministros, expresión que únicamente encontramos en la Constitución en esa ocasión y que no representa ningún toque parlamentario, ya que el llamado consejo de ministros no es responsable ante el Congreso de la actitud que adopte, y a los secretarios de Estado que se nieguen a aprobar tal medida el presidente los puede remover libremente dado que respecto a todos los integrantes de tal consejo tiene dicha facultad.³⁰

²⁹ Francisco Ramírez Fonseca, *Manual de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1967, p. 306.

³⁰ El artículo 6o. de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* dispone que: “Para los efectos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos

380 • MÉXICO: PRESIDENCIALISMO PURO (1978)

b) El segundo párrafo del artículo 66 constitucional que establece que: “Si las dos cámaras no estuvieran de acuerdo para poner término a las sesiones antes de la fecha indicada, resolverá el presidente de la República.”

Se ha afirmado que con criterio sutil podría decirse que esta disposición equivale a una especie de disolución del Congreso por el Ejecutivo. La verdad es que tal afirmación no se puede sostener, porque cosas muy diferentes son la disolución del parlamento y el precepto transcrito. Si el presidente pudiera disolver al Congreso, tendríamos que concluir que en México no existe un sistema de gobierno presidencialista. Y en los regímenes donde el Ejecutivo puede disolver al Congreso, los ministros son responsables ante el Legislativo, pues en cualquier sistema parlamentario ese control político tiene su correlativo.

En nuestro sistema, si el presidente se atreve a disolver al Congreso, lo que realiza es un golpe de Estado, situación que desgraciadamente ha acontecido en varias ocasiones en nuestra historia; incluso en el actual siglo, Victoriano Huerta ordenó disolver la Cámara de Diputados por la fuerza pública.

c) Los artículos 84 y 85 establecen que cuando existe falta absoluta del presidente, el Congreso nombra a quien debe remplazarlo. Pero en esos preceptos tampoco se pueden encontrar visos de parlamentarismo, pues por ningún motivo la persona nombrada es responsable ante quien la designó, o sea ante el Congreso. De este problema sobre sustitución presidencial nos vamos a ocupar con todo detalle en otro capítulo.

d) Por último, el artículo 71 otorga al presidente de la República facultad para iniciar leyes o decretos. Como el régimen presidencial clásico es el estadounidense y como la Constitución de ese país no otorga al Ejecutivo esa atribución —aunque en la práctica sí la tiene a través de dos medios: ya sea por conducto de un legislador amigo a quien le pida el servicio o de proyectos que anexa al informe anual que presenta al Congreso— se ha pensado que es una faceta parlamentaria la disposición del artículo 71. Pero lo que acontece es que únicamente es otro aspecto de la cooperación

Mexicanos, el Consejo de Ministros se integrará con los secretarios de estado, los jefes de departamentos administrativos y el procurador general de la República, presidido por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos”.

de funciones. Y bueno es que el presidente posea la facultad de iniciar leyes o decretos, ya que por contar con un alto aparato técnico, se supone que es él quien puede presentar las mejores iniciativas de leyes.

En conclusión: ninguno de los aspectos que se han mencionado implica matiz parlamentario en el sistema mexicano, ya que en ninguno de los casos en cuestión el presidente o el secretario de Estado son responsables políticamente ante el Congreso, es decir, el Congreso no los puede remover. De aquí que nuestra ley fundamental configura un sistema presidencial puro.