

Artículo 80

Resulta evidente la elevada responsabilidad que tiene a su cargo la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en términos de las facultades que se contienen en el artículo materia de este comentario. Sin embargo, como lo indica el encabezado del precepto, existen otras atribuciones en el texto de la Constitución que suponen un mayor grado de importancia en las actividades de la Comisión Permanente. Es el caso del artículo 29 constitucional en base al cual, durante los recessos del Congreso de la Unión, será la Comisión Permanente la que otorgue o niegue la aprobación de la suspensión de garantías acordada por el presidente de la República y sus inmediatos auxiliares, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que pueda ameritar el establecimiento de una situación de emergencia o de excepción.

No menos importante resulta ser la atribución que los artículos 84 y 85 constitucionales le otorgan a la Permanente de nombrar a un presidente provisional en el caso de la falta absoluta del presidente de la República y en el supuesto de que al comenzar un periodo constitucional no se presentase el presidente electo o la elección no estuviere hecha y declarada el 1º de diciembre correspondiente, siempre que en tales supuestos, no se encuentre en periodo de sesiones al Congreso de la Unión.

En el artículo 76, fracción V, la Constitución faculta a la Comisión Permanente a nombrar al gobernador provisional, a propuesta interna del presidente de la República, cuando el Senado hubiere declarado la necesidad de nombrar a dicho gobernador por la desaparición de todos los poderes constitucionales de un estado.

En el procedimiento relativo a las reformas y adiciones de que puede ser objeto la Constitución, la Permanente está facultada para realizar el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados y para formular la declaratoria relativa a la aprobación de las adiciones o reformas (artículo 135).

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed., México, Porrúa, 1983, pp. 786 y ss.; Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed., México, CECSA, 1979, pp. 195 y ss.; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1958, pp. 385 y ss.; Valadés, Diego, "La Comisión Permanente del Congreso de la Unión". *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXIX, núm. 113, mayo-agosto de 1979, pp. 437-460.

Enrique SÁNCHEZ BRINGAS

CAPÍTULO III

Del Poder Ejecutivo

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".

COMENTARIO: El artículo 80 de la Constitución establece, categóricamente y sin lugar a discusión, que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo: el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Lo que automáticamente coloca al Poder Ejecutivo dentro de los órganos unipersonales, en contraposición a los órganos colegiados, como lo pueden ser una asamblea, una cámara, un congreso bicameral, una junta o un tribunal. Los poderes Legislativo y Judicial, tanto en México, como en la totalidad de los países, están integrados por órganos colegiados. En cambio, en el caso del Poder Ejecutivo se da el supuesto excepcional de que se confie a un órgano colegiado, como en Suiza, la Unión Soviética y China. De los casos mencionados, sólo el primero puede considerarse como de Ejecutivo colegiado en la práctica, pues en los demás países, aun cuando formalmente sea un órgano colegiado el que ejerza el poder, siempre termina por depositarse en un solo individuo, en el que pueden llegar a concurrir los nombramientos de secretario general del Comité Central del Partido Comunista y presidente del Consejo de Ministros, como ha sucedido en la Unión Soviética.

En estricto sentido, el caso de ejecutivos colegiados ha sido y continúa siendo excepcional. Por lo que cabe afirmar que fuera de las excepciones mencionadas no ha resultado, ni resulta operante el Ejecutivo colegiado. Sin embargo, existe un conjunto de matices intermedios, entre el Ejecutivo unitario que establecen las constituciones de los sistemas presidenciales, como México, Estados Unidos, y los ejecutivos que establecen los sistemas parlamentarios de gabinete, donde el jefe del gobierno es el primer ministro del gabinete. La posición del primer ministro es de superioridad frente a los demás ministros, pero no deja de ser por ello un ministro, ni le corresponde a él el ejercicio del poder, en forma exclusiva, sino al gabinete en su conjunto, por lo menos formalmente. En la propia Inglaterra, que es la originadora del sistema parlamentario de gobierno de gabinete, han existido primeros ministros que por diversas razones han ejercido el poder, en forma casi exclusiva, por ejemplo, Winston Churchill.

Lo anterior permite afirmar que, con base en el artículo 80 de la Constitución, en nuestro país

el Poder Ejecutivo corresponde exclusivamente al presidente. Por lo que los demás funcionarios y empleados de la administración pública federal, desde los secretarios de Estado, hasta los empleados de base, no forman parte del Poder Ejecutivo, sino del aparato administrativo que lo auxilia; por ello, sólo pueden ejercer una autoridad delegada, conforme a lo que autoricen las leyes y lo que disponga el presidente, de acuerdo a ellas.

Los casos célebres de poderes ejecutivos colegiados han sido transitorios y los menos ilustres corresponden a organizaciones de escasa complejidad o a etapas relativamente tempranas en el desarrollo de organizaciones políticas complejas. Dentro de los primeros puede citarse al célebre triunvirato formado por Julio César, Pompeyo y Craso y el Directorio de la Francia posrevolucionaria, al que sucedió el Consulado de Napoleón Bonaparte. En ambos casos, se trató de formas transitorias que se desintegran para dar lugar al gobierno unipersonal y autoritario de los dos emperadores. El consulado republicano de Roma, que existió después de la monarquía y antes del periodo imperial, ha sido uno de los pocos casos de ejecutivos colegiados que logró superar la etapa de mera forma transicional.

En México, la Constitución de Apatzingán, de 1814, que sólo tuvo una vigencia precaria, dispuso la existencia de un Poder Ejecutivo colegiado. Sin embargo, como se trató de un documento previo a la Independencia y teniendo en cuenta que el grupo que la aprobó nunca fue reconocido como gobierno de hecho, sino que fue derrotado militarmente y disuelto por el ejército colonial, es difícil mencionar a la Constitución de 1814 como algo más que un valioso antecedente de nuestro orden constitucional. En total, existen siete antecedentes históricos que se pueden citar como ejemplos de gobiernos de Ejecutivo colegiado en México. De entre los anteriores, destacan los siguientes casos: la regencia de Iturbide, O'Donojú, Velázquez de León, Yáñez y de la Bárcena; así como el "supremo poder ejecutivo" integrado por Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria. Ambos ejecutivos colegiados fueron formas de transición, la primera entre la colonia y el imperio de Iturbide y, la segunda, entre el imperio y la primera república federal, que generó la Constitución de 1824.

En los debates que se suscitaron en el seno del Poder Constituyente que habría de emitir la Constitución de 1824, se discutió la conveniencia de introducir un Ejecutivo colegiado. Los constituyentes partidarios del Ejecutivo colegiado argumentaron que sería preferible porque: "tiene más luces, más constancia, y es muy remoto que todos sus individuos se coludan contra la patria". Asimismo, se propusieron varios tipos de Ejecutivo colegiado. Detrás del interés de muchos de los constituyen-

tes por el Ejecutivo colegiado estaba su temor a que el Ejecutivo unitario facilitara la dictadura.

En México, la discusión sobre la conveniencia de la opción entre un Ejecutivo colegiado y uno unitario ha dejado de ser un tema que atraiga la atención de políticos y académicos, como sucedió en el pasado. Los argumentos esgrimidos en favor del Ejecutivo unitario han terminado por prevalecer. La naturaleza misma de su función, la ejecución de las leyes que emanen del Poder Legislativo, es uno de los puntos a favor de que sea unitario el Poder Ejecutivo. La ejecución debe ser eficaz y expedita, para ser efectiva. La discusión que tiene lugar en los órganos colegiados que integran los poderes Legislativo y Judicial son más afines con el carácter de sus funciones, como instancias de decisión del contenido de las normas jurídicas, tanto a nivel general, como a nivel individual. Pero al Ejecutivo no le compete la fase de la discusión, sino la de ejecución. En las funciones de indole deliberativo, como es el caso de las legislativas y judiciales, puede resultar más conveniente la integración plural y la responsabilidad colectiva. Pero no es así en el caso de la ejecución, que supone una unidad de acción y una responsabilidad individual. La responsabilidad colectiva de los órganos colegiados garantiza una deliberación amplia y exhaustiva, pero no asegura una voluntad política unitaria y decidida, ni permite establecer claramente la responsabilidad, en caso de que la función ejecutiva no se apegue a los principios establecidos por los poderes Legislativo y Judicial.

En la actualidad, el ejemplo más notable de Ejecutivo colegiado está constituido por el caso de Suiza. Incluso, su Ejecutivo colegiado ha dado lugar a que algunos autores lo mencionen como ejemplo de una forma o tipo de gobierno específico, al que se denomina de diversas maneras, de entre las que la de gobierno de directorio o directorial es una de las denominaciones más difundidas. En Suiza, el Ejecutivo está integrado por el Consejo Federal, formado por siete miembros. El Consejo Federal es un órgano subordinado al Poder Legislativo, denominado la Asamblea Federal, que está integrado, a su vez, por dos cámaras: el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados.

Los individuos que integran el Consejo Federal son elegidos por mayoría absoluta de las dos cámaras que integran la Asamblea Federal. La elección de los miembros del Consejo Federal debe hacerse de entre los integrantes de las dos cámaras de la Asamblea Federal y por un periodo de cuatro años. El Consejo Federal es presidido por uno de sus siete miembros, elegido por la Asamblea Federal, por un periodo de un año. No se admite la reelección del presidente del Consejo Federal para el periodo inmediato. Sin embargo, la designación del presidente del Consejo Federal no implica que el Ejecutivo deje de ser colegiado, ya que su responsabilidad sigue siendo colectiva.

Por lo expuesto anteriormente, cabe concluir que el gobierno de Ejecutivo colegiado es una experiencia muy particular y restringida a unos cuantos casos. Por lo que no se puede afirmar que se trate de una fórmula que pueda ser aplicada fuera de los limitados casos en que se practica.

BIBLIOGRAFÍA: Burgoa, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*, 4a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 727-732; Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2^a ed., México, Siglo XXI, 1979, pp. 45-49; Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 487-489 y 724-729; Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1976, pp. 130-136; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 18a. ed., México, Porrúa, 1981, pp. 439 y ss.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ

ARTÍCULO 81. La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral.

COMENTARIO: En la apoteosis del individualismo liberal, el artículo 76 de nuestro código fundamental de 5 de febrero de 1857, consignó la fórmula de que: "La elección del presidente será indirecta en primer grado, y en escrutinio secreto en los términos que disponga la ley electoral".

Entendida como la solución más adecuada para la experiencia histórica del país en esa época, o quizás como producto del nivel alcanzado por nuestras instituciones a través del sistema comparado, el procedimiento electoral de carácter indirecto se aplicó, en principio, para designar al titular del Poder Ejecutivo.

De acuerdo con la fórmula en cuestión, la ciudadanía elegía, mediante el voto directo, a sus respectivos electores, los que en su momento vendrían a constituirse en diversas juntas electorales de distrito. Una vez integrados estos cuerpos, procedían a la elección de diputados durante el primer día de funciones; en el segundo, se elegía tanto al presidente de los Estados Unidos Mexicanos como al de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Durante el tercero, en fin, se designaba a los ministros de la Corte, así como a un procurador general y a un fiscal.

La absoluta reserva formal de computar los votos emitidos por los electores, toda vez que las boletas respectivas no mencionaban el nombre de los votantes, conformaban el sistema designado como escrutinio secreto.

Notables son los esfuerzos de ilustres liberales mexicanos que durante el proceso de consolida-

ción de la República se empeñaron en favorecer el reconocimiento constitucional del sufragio directo. Tal es el caso de Manuel Crescencio Rejón, en prioridad cronológica y posteriormente Melchor Ocampo, Francisco Zarco e Ignacio Ramírez. Frente a la presencia de parlamentarios como León Guzmán, Isidro Olvera o Ponciano Arriaga, que enfatizaban la carencia de madurez cívica en el pueblo mexicano, los críticos del sufragio indirecto del presidente de la República apuntaron que dicho sistema mediatisaba la voluntad mayoritaria popular, en detrimento de la vida democrática.

Se remite el origen del sistema de elección indirecta a la Constitución de Cádiz de 1812, perdurando su vigencia hasta la promulgación de la Constitución de 1917. La adopción del régimen electoral directo obedece —dentro de nuestro orden constitucional—, entre diversos factores, al pensamiento político del presidente Francisco I. Madero.

La experiencia social de principios de siglo y la convulsión popular de 1910, inspiraron, de alguna manera, la convicción del Congreso Constituyente de Querétaro para instaurar el sistema del sufragio universal directo.

Para algún sector ya clásico de la doctrina patria, la elección popular da mayor independencia y fuerza al Poder Ejecutivo, revistiéndolo de la confianza pública que requiere.

Para que el ejercicio del derecho al sufragio sea una positiva y verdadera manifestación de la soberanía nacional —expresaba Carranza en su comparecencia ante el Congreso Constituyente de Querétaro— es indispensable que sea general, igual para todos, libre y directo.

El régimen electoral directo, universal y secreto es reconocido entonces, dentro de nuestro sistema constitucional, en el artículo 81, del código político de 5 de febrero de 1917.

En un marco aún muy polémico, un sector de la doctrina estima que el Congreso Constituyente de Querétaro reconoció la madurez política del pueblo para substraerse a la manipulación y la acción demagógica, eligiendo con responsabilidad a sus representantes.

Mariano Coronado precisó, con claridad, que la elección directa consiste en que cada ciudadano nombre al representante de su distrito correspondiente, a diferencia de la indirecta en la que tan sólo se designa al elector.

Dentro de un gobierno de justicia y libertad donde se respete al sentir democrático, el voto directo supera las presiones limitantes de ciertas facciones, el capricho personal del gobernante en turno, o la falacia ominosa de las usurpaciones.

En el ordenamiento vigente se unifica el sistema de elección directa ya del titular del Poder Ejecutivo como de los diputados y los senadores.

De esta suerte, nuestra ley fundamental pre-