

## EL PODER DE DIRIGIR. LA DIRECCIÓN POLÍTICA EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

Daniel A. BARCELÓ ROJAS

SUMARIO: I. *El concepto de dirección política en el ordenamiento constitucional mexicano.* II. *El origen teórico de la separación intensa de poderes del sistema presidencial y su superación por la ingeniería constitucional del siglo XX.* III. *El presidente: de ejecutor de la ley del Congreso a director del programa legislativo del Estado social y democrático de derecho.*

### I. EL CONCEPTO DE DIRECCIÓN POLÍTICA EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL MEXICANO

La dirección de la política exterior como potestad del presidente era ya considerada en los textos originales de la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución mexicana de 1917 —heredera esta última de las Constituciones federales de 1857 y 1824, que habían sido inspiradas, en el punto señalado de la competencia sobre las relaciones internacionales, por el modelo presidencial de la Constitución de Filadelfia—. <sup>1</sup> Lo que resulta novedoso en la teoría de la separación de poderes del sistema presidencial tanto de Estados Unidos como de México es la inserción de la noción de la dirección política interior como poder del presidente, <sup>2</sup> noción que en el pasado siglo XX ha terminado por ser reconocida por la

<sup>1</sup> Las consideraciones expresadas por Alexander Hamilton en *El federalista* LXIX sobre la competencia en política exterior del presidente es válida para los ordenamientos constitucionales tanto de Estados Unidos como de México. *Cfr. El federalista* (traducción de Gustavo R. Velasco), México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 291-297.

<sup>2</sup> Schwartz, Bernard, *Los poderes del gobierno* (vol. II). *Poderes del presidente* (1a. ed. en español; traducción de Julieta Campos), México, UNAM, 1966, pp. 63-67.

vía de la interpretación constitucional en los sistemas presidenciales de ambos países.

La inserción del poder de dirigir se observa como una tendencia generalizada en el derecho constitucional comparado. Las Constituciones de nuestros días han reconocido, sea a través de su interpretación o en forma explícita, la “dirección política interna” como una responsabilidad general que recae principalmente y por regla general en el jefe del Poder Ejecutivo.<sup>3</sup> En los sistemas presidenciales sólo excepcionalmente el Congreso puede tomar la iniciativa política y orientar la acción pública para transformar la sociedad.<sup>4</sup> Pero únicamente para asuntos concretos, pues como agudamente observa Diego Valadés, la estructura horizontal del Congreso —con miembros individuales de igual dignidad democrática, electos en distritos electorales compartimentados, organizados además en bloques parlamentarios internos que compiten entre sí por el poder—, no se aviene a la unidad de mando que es necesaria para definir e impulsar en una sola dirección política en forma sistemática y por un periodo prolongado de tiempo.<sup>5</sup>

En el sistema constitucional mexicano, la dirección política puede ser entendida como la orientación e impulso del conjunto de las decisiones

<sup>3</sup> Rose, Richard, “Giving Direction to Government in Comparative Perspectives”, en Aberbach, Joel D. y Peterson, Mark A. (ed.), *The Executive Branch*, Oxford, Oxford University Press, 2005. Véase también King, Anthony, “Modes of Executive-Legislative Relations: Great Britain, France, and West Germany”, *Legislative Studies Quarterly*, I, núm. 1, febrero de 1976.

<sup>4</sup> A lo largo de la historia de los Estados Unidos de América ha habido presidentes que han asumido su función como “vicarios” del Poder Legislativo. Señala al respecto Schwartz: “Cuando pensamos en grandes Presidentes —Lincoln, Washington, Wilson, Franklin Roosevelt, hasta Jefferson— pensamos en hombres que no vacilaron en emplear los poderes del cargo para enfrentarse a las necesidades de su época. Cuando, en cambio, observamos a los personajes menores que han ocupado la Casa Blanca, nos encontramos con hombres que se contentaban con considerarse simples vicarios del departamento legislativo”, *Los poderes del gobierno*, cit., p. 67.

En México el ejemplo más reciente del liderazgo congresual lo presenta la iniciativa que parte del Senado de la República para aprobar la Ley para la Reforma del Estado (DOF, 13 de abril de 2007), cuyo objetivo era trazar los grandes contenidos de las reformas y adiciones a la Constitución para transformar el marco constitucional bajo el que había operado el régimen autoritario con partido hegemónico en el siglo XX, al efecto de sentar las bases para una democracia presidencial con partidos políticos competitivos de cara al naciente siglo XXI.

<sup>5</sup> Valadés, Diego, “La función constitucional del control político”, en Carbonell, Miguel (coord.), *El Estado constitucional contemporáneo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. II, p. 310.

políticas que dan sentido a la acción pública, orientación e impulso que el jefe del Poder Ejecutivo imprime durante un periodo constitucional determinado (seis años) mediante los instrumentos o potestades jurídicas que la Constitución y las leyes le atribuyen, y de cuyo ejercicio es responsable ante el pueblo. La dirección política no se constriñe al ámbito del sector público, sino que también incluye la influencia que el presidente ejerce sobre actores sociales relevantes que la Constitución mexicana vigente llama sectores social y privado. La dirección política es libre en el sentido de que no viene condicionada por otro actor institucional. El límite genérico de la dirección política son los fines del Estado establecidos en la Constitución mexicana, y el límite específico para el presidente es que las potestades jurídicas empleadas en la ejecución del curso de acción público elegido no estén prohibidas expresamente por la Constitución o las leyes.<sup>6</sup>

La dirección política está atada al de responsabilidad política. Por ello sólo los funcionarios que imprimen dirección a la acción del gobierno son sujetos de responsabilidad política. Desde sus respectivos ámbitos de competencia, los secretarios de despacho participan con el presidente en la tarea de dirección política, pero, ante el pueblo, los actos de los secretarios de despacho son políticamente imputables sólo al presidente. Sin embargo, ello no significa que los secretarios de despacho no sean sujetos de responsabilidad política por sus actos y omisiones.<sup>7</sup>

La dirección política tanto en Estados Unidos como en México no es un título competencial específico que se deposite en el jefe del Ejecutivo, sino una “función”, en el sentido que Diego Valadés le otorga a este concepto de la teoría constitucional de nuestros días. En esta “función” participan interactivamente los tres órganos constitucionales del Estado —Legislativo, Ejecutivo y Judicial—, pero a partir de las decisiones políticas que toma e impulsa el presidente.<sup>8</sup> Ello no quiere decir que los otros dos poderes deban acatar lo indicado por el Ejecutivo, sino únicamente que su actuación en los hechos está condicionada la mayor parte de las veces por el impulso de las acciones públicas que tienen su origen en el Poder

<sup>6</sup> Camacho Solís, Manuel, “Constitución y desarrollo nacional”, *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pp. 358 y 359.

<sup>7</sup> Martínez Báez, Antonio, “El Ejecutivo y su gabinete”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, t. II, núm. 6, abril-junio de 1952, pp. 59-73.

<sup>8</sup> Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 25.

Ejecutivo. Esto es, dentro de la “función” de dirigir al país, el presidente *inicia el movimiento* para la acción pública. En esto consiste el “poder de dirigir” que da título a nuestro trabajo, en el que la voz “poder” no se utiliza en su sentido técnico jurídico, sino en el sentido de un poder “energético”, palabra que en el *Diccionario de la lengua española* se define como un poder “que produce energía” —la “energía” de los otros dos poderes, y el de la sociedad, que el presidente une y conduce hacia los fines nacionales.

Para dirigir en forma eficaz y coherente la acción pública en la dirección deseada, el presidente debe contar necesariamente con el apoyo sistemático durante la duración de toda la legislatura de un grupo congresual —con el que se identifica ideológicamente— en el seno de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, así como mantener a lo largo del tiempo el consenso social recibido en las urnas. Ello es una condición necesaria para el ejercicio de la dirección política, pues si se pierde el apoyo social, eventualmente se pierde también el apoyo en el Congreso, incluso del propio partido en el gobierno, por los cálculos electorales que naturalmente hacen los congresistas y sus dirigencias partidistas al apoyar ciertas decisiones políticas; alternatively, si se pierde primero el apoyo del Congreso, no se pueden llevar a cabo los compromisos electorales adquiridos de cara al pueblo, lo que genera progresivamente la erosión del apoyo social.

Importante es advertir que la dirección política en el sistema constitucional mexicano implícitamente significa que el Poder Ejecutivo lidera al Poder Legislativo, cuestión que choca con el entendimiento clásico de la teoría de la división de poderes en el sistema presidencial;<sup>9</sup> pero ello resulta ser un dato observable tanto en México como en otras democracias presidenciales del mundo. El conducto para dicha dirección congresual es el partido político en el gobierno. El presidente orienta al Congreso a través de su grupo parlamentario o congresual. La tarea de líder del Congreso la debe hacer el presidente a través de su grupo congresual sumado con otros grupos cuando los números no le son suficientes para hacer aprobar leyes, presupuestos y nombramientos. Ahora bien, la única forma en que el presidente ejerce el liderazgo sobre el Congreso es median-

<sup>9</sup> González Oropeza, Manuel, “Planeación y división de poderes”, *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pp. 389-398.

te su capacidad de persuadir. Por virtud del esquema de separación de poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución mexicana, no hay obligación jurídica de ningún miembro del Congreso o grupo parlamentario —incluido el del partido en el gobierno— de seguir las indicaciones del presidente de la República.

En los Estados Unidos la dirección política suele ser conocida bajo la expresión de “el poder de dirigir”. Esta expresión no se encuentra como tal en la Constitución norteamericana, sino que su elaboración ha sido producto de la evolución del sistema presidencial estadounidense.<sup>10</sup> España, por su parte, cuenta con una Constitución aprobada en el último cuarto del siglo XX, que, a diferencia de la norteamericana, sí incluye expresamente en su texto el concepto de dirección política interior (artículo 97, Constitución española).<sup>11</sup>

México ha incorporado la dirección política a la Constitución por vía de la interpretación sistemática y teleológica de la ley fundamental, a partir sobre todo de los artículos 25 y 26 y del concepto constitucional de “rectoría del Estado”. La Constitución que emana de la Revolución mexicana de 1910 dispone que el Estado mexicano, a través del gobierno federal, de los estados y de los municipios, debe intervenir activamente

<sup>10</sup> En su influyente obra de historia constitucional estadounidense, el profesor James Willard Hurst señala: “Nuestro proceso histórico enfáticamente denegó cualquier intención de atribuir al Ejecutivo las principales prerrogativas de la Corona. Esto es tan cierto por lo que se refiere a la función del Ejecutivo en la formación de las políticas públicas, como con respecto a la autoridad para implementarlas... Sin embargo, el ejercicio de los poderes presidenciales, así como la aprobación que éstos recibieron por parte de la Suprema Corte de Justicia, se combinaron para crear en la esfera de competencias del Ejecutivo un segmento de poder que se asimilaba a la prerrogativa monárquica —esto es, un poder inherente del Ejecutivo para actuar, que manaba de la Constitución—. La Corte encontró justificación formal para dicha interpretación en la disposición contenida en el artículo II de la Constitución federal, que atribuía al Presidente «el poder ejecutivo». La mayor parte de la citada prerrogativa elaborada en suelo americano, concernía a la ejecución antes que a la formación de las leyes. Pero un margen importante sí se refería a la autoridad presidencial para la configuración de políticas públicas de amplio espectro, y en este contexto, para promover efectivamente leyes. El Congreso y la Corte le concedieron tal autoridad al Ejecutivo porque dicha concesión satisfacía las necesidades operativas del gobierno de los Estados Unidos”. *Cfr.* Hurst, James Willard, *The Growth of American Law* (reimpr. de la ed. de 1950), Clark, N. J., The Lawbook Exchange, 2001, p. 397.

<sup>11</sup> López Guerra, Luis, “Dirección política”, en Aragón Reyes, Manuel (coord.), *Temas básicos de derecho constitucional* (t. II). *Organización del Estado*, Madrid, Civitas, 2001, p. 209.

para la configuración de una sociedad más justa que provea igualdad de oportunidades para sus miembros. La Constitución, en su artículo 25, denomina a esta responsabilidad, que atribuye a los tres órdenes de gobierno de México, como “rectoría del Estado”.<sup>12</sup>

Con respecto al ámbito federal, la Constitución de Querétaro señala además en su artículo 26, que la “rectoría del Estado” es responsabilidad del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Como ella misma dispone que estos dos poderes sean electos por el pueblo por periodos determinados —seis años el presidente, seis años los senadores, tres años los diputados—, ello significa necesariamente que la “rectoría del Estado” se descompone en ciclos específicos de gobierno de seis años. Por ello, en este trabajo en homenaje al jurista Diego Valadés interpretamos que la “dirección política” viene a ser “la rectoría del Estado” en un periodo constitucional concreto.

La Constitución no formula expresamente en el texto constitucional la noción de “dirección política”, y por tanto tampoco ubica la responsabilidad de dirigir en alguno de los dos poderes eminentemente políticos del gobierno nacional —Congreso y presidente—. Pero sí dispone expresamente en el artículo 26, que el presidente debe dirigir el proceso de planeación democrática conforme a la ley que para el efecto apruebe el Congreso. Con base en ésta y otras consideraciones, el ex presidente de México y profesor de derecho constitucional de la UNAM, Miguel de la Madrid Hurtado, interpreta que “al presidente de la República se le reconoce y exige el liderazgo superior de la nación”,<sup>13</sup> interpretación que consideramos correcta. Para dicho autor, el liderazgo de la nación debe entenderse como la actitud para “conducir, organizar, ordenar, coordinar y dar la tónica del manejo del gobierno, y así influir en la marcha de la sociedad”.<sup>14</sup>

Cabe distinguir, como lo hace De la Madrid Hurtado, entre la responsabilidad de dirigir del presidente que emana de los fines que se asignan al Estado social y democrático de derecho en la Constitución, de los instrumentos o potestades jurídicos específicos que el jefe del Ejecutivo tiene asignados en la Constitución para orientar e impulsar la acción públi-

<sup>12</sup> Osornio Corres, Francisco José, “Rectoría del Estado”, *Enciclopedia jurídica mexicana*, México, UNAM-Porrúa, 2004 (t. VI), pp. 81-85.

<sup>13</sup> Madrid Hurtado, Miguel de la, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, Porrúa, 1998, p. 45.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 47.

ca del Estado social y democrático de derecho. Para exponer con mayor claridad el papel específico de dichas potestades jurídicas presidenciales en el proceso de dirección política, hemos tomado una conocida clasificación convencional de la doctrina estadounidense, que distingue las decisiones políticas por su importancia en cuanto a su proyección en el ordenamiento jurídico. Desde esta perspectiva, se pueden distinguir entre decisiones de rango “constitucional” y decisiones de rango legal u “ordinario”; ello nos permite identificar en el sistema constitucional mexicano, instrumentos de “política constitucional” del presidente, por una parte, de los instrumentos de “política ordinaria”, por la otra.<sup>15</sup>

Entre las potestades jurídicas de “política constitucional” del presidente mexicano destacan la potestad que éste tiene, de impulsar iniciativas de adición o reforma a la Constitución para promover la evolución política, económica y social del país mediante cambios formales a la Constitución.<sup>16</sup> Como segundo instrumento de política constitucional, el presidente cuenta con la potestad jurídica de designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (con la ratificación del Senado); conociendo de antemano la inclinación ideológica del candidato a ministro —que el presidente conscientemente ha seleccionado precisamente por su concepción ideológica—, y que presenta a la consideración del Senado de la República, el presidente puede inducir un cambio en la Constitución del país a través de la forma en que ésta se interpreta por los jueces de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>17</sup> La tercera potestad jurídica de política constitucional que el presidente puede utilizar en su labor de dirección política son los instrumentos procesales que puede activar en defensa de la Constitución (según la interpretación que el presidente haga de la Constitución): la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional; también puede utilizar para este fin el veto que en su origen fue concebido como un control de constitucionalidad por órgano y proceso político.

En cuanto a la “política ordinaria”, es posible sugerir que el presidente tiene asignadas potestades jurídicas *por el sistema constitucional* e instrumentos informales que *emanan del sistema político* para orientar e im-

<sup>15</sup> Ackerman, Bruce, “Constitutional Politics-Constitutional Law”, *The Yale Law Journal*, núm. 99, 1989.

<sup>16</sup> Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, cit., p. 25.

<sup>17</sup> Dahl, Robert, “Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy Maker”, *Journal of Public Law*, núm. 6, 1957, pp. 284 y 285.

pulsar las decisiones políticas ordinarias; esto es, para imprimir dirección política durante un periodo constitucional de seis años. Entre los instrumentos formales reconocidos expresamente en la Constitución se encuentra en primer lugar el de su competencia para iniciar leyes, que según Valadés “representan la expresión normativa de las decisiones políticas y de los programas de gobierno”.<sup>18</sup> A través de la iniciativa de ley el presidente puede proponer al Congreso no sólo una ley, sino todo un programa legislativo coherente con su propuesta general de gobierno.<sup>19</sup> Tal instrumento se ve reforzado en el sistema presidencial mexicano en tanto que el jefe del Ejecutivo funge como legislador con una especie de voto ponderado, pues su potestad de veto —que ejerce discrecionalmente— le otorga en el procedimiento legislativo mexicano un enorme poder para influir el resultado del proceso legislativo; para superar el veto presidencial se requieren dos terceras partes de los votos de cada cámara del Congreso de la Unión, lo que naturalmente refuerza la posición numérica de su grupo congresual en cada una de las cámaras del Congreso de la Unión.<sup>20</sup> Un instrumento accesorio al de la iniciativa de ley que la Constitución le otorga al presidente resulta ser el de la potestad de éste para convocar al Congreso a sesión extraordinaria precisamente para desahogar la agenda legislativa que él promueve.<sup>21</sup>

La segunda potestad jurídica del jefe del Ejecutivo para modelar la política ordinaria durante un periodo constitucional, es la potestad que éste tiene otorgada por la Constitución para configurar el presupuesto de ingresos y egresos que presenta para su aprobación ante las cámaras del Congreso de la Unión —sobre el que también puede ejercer el veto presidencial con los mismos resultados antes indicados—.

La tercera potestad formal de influencia del presidente de México es la designación de los mandos superiores del gobierno federal que le auxilian en el descargo de la función de gobernar; dentro de esta potestad jurídica queda incluida la potestad del presidente de remover libremente a sus colaboradores. El equipo de gobierno del presidente imprime coherencia ideológica a la elaboración del programa legislativo y presupuestal que el presidente presenta ante el Congreso de la Unión para lograr

<sup>18</sup> Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, cit., p. 91.

<sup>19</sup> Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, UNAM-Porrúa, 2002, pp. 366-370.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 374.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 375-379.

los objetivos y metas establecidos en un plan de gobierno, denominado formalmente como Plan Nacional de Desarrollo.<sup>22</sup>

El presidente de la República cuenta con una cuarta potestad jurídica utilizable para la dirección política, concretamente para la dirección de la política criminal del gobierno federal durante su sexenio. El presidente designa al procurador general de la República, que tiene como encomienda constitucional velar por la regularidad del orden legal del país, y en especial por el concerniente a la materia penal.<sup>23</sup>

La dirección política en el ordenamiento constitucional mexicano cuenta con un quinto instrumento formal de influencia del presidente en la potestad reglamentaria que el presidente tiene atribuida en la Constitución. Mediante esta potestad, el presidente elabora y aprueba las normas reglamentarias a través de las cuales aplica las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión —leyes que en buen número han sido iniciadas por el propio presidente de la República—. <sup>24</sup> El margen de dirección del presidente a través de la potestad reglamentaria es directamente proporcional a la generalidad con que el Congreso elabore una ley, precisamente para que el presidente opere los detalles.

Finalmente, el presidente cuenta con un sexto instrumento jurídico de política ordinaria que le imprime sentido y coherencia al ejercicio que éste hace de los cinco instrumentos anteriores: la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Tanto las leyes promovidas por el presidente como el presupuesto que propone, la designación de los miembros de su gabinete —incluido el procurador general de la República—, así como el ejercicio de la potestad reglamentaria, deben ser todos ellos consecuentes con el Plan Nacional de Desarrollo, que es la expresión articulada de la dirección política durante un periodo constitucional de seis años.<sup>25</sup>

Además de los señalados instrumentos formales de política ordinaria que le otorga el sistema constitucional, el presidente cuenta para orientar

<sup>22</sup> Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, cit., p. 25.

<sup>23</sup> García Ramírez, Sergio, “Los sistemas de enjuiciamiento y sus órganos de acusación”, *Memoria del XII Congreso Mundial de Derecho Procesal* (vol. IV) *Sistemas de enjuiciamiento y penal y sus órganos de acusación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 42-57 y 110-122.

<sup>24</sup> Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, cit., pp. 25 y 92.

<sup>25</sup> Orozco Henríquez, J. de Jesús, “Marco constitucional de la planeación”, *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, p. 331.

e impulsar las decisiones políticas del país, con varios instrumentos informales, que provienen del sistema político, siendo quizá el más importante de ellos el liderazgo de su partido político —conjuntamente con su exposición a los medios de comunicación—. El presidente, para ejercer en forma eficaz y coherente el poder de dirigir, debe encontrarse en control de su partido político. De no ser así, el sistema presidencial puede llegar a producir el fenómeno que en otras ocasiones hemos llamado del “partido dividido” —que agrava todavía más el conocido fenómeno del “gobierno dividido” del sistema presidencial—. El fenómeno del “partido dividido” toma forma en un escenario donde el presidente no tiene influencia suficiente sobre los coordinadores de los grupos parlamentarios de su partido en ambas cámaras del Congreso de la Unión, lo que le llevaría casi con seguridad a fracasar en la aprobación de un paquete legislativo y presupuestal ideológicamente coherente —como sucedió con el primer presidente de la alternancia, Vicente Fox Quesada—.<sup>26</sup>

En México, la noción que implica el liderazgo del presidente sobre el Congreso a través de su partido político fue estigmatizada como efecto del repudio al autoritarismo. Para combatir el autoritarismo mexicano sustentado en el partido hegemónico, se dijo que era antidemocrática la relación existente entre el presidente de la República y los liderazgos de su partido político, así como la relación del presidente de la República con los coordinadores de los grupos congresuales en ambas cámaras del Congreso de la Unión.<sup>27</sup>

Esta concepción que en términos tanto de teoría democrática como de estrategia electoral fue correcta en un tiempo X (autocracia presidencial), dejó ya de serlo en un tiempo Y (democracia presidencial). La evolución del sistema presidencial mexicano a partir de la reforma política de 1977 tomó como premisa la competencia entre partidos y garantizó mediante el sistema de RP la representación de partidos de oposición en el Congreso —partidos que, con sucesivas modificaciones a las normas electorales, eventualmente podrían convertirse en partido en el gobierno—. En este contexto, el PRI dejó de ser partido hegemónico para convertirse en un

<sup>26</sup> Dresser, Denise, “Reforma para gobernar”, en Valadés, Diego y Camacho Solís, Manuel, *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 217.

<sup>27</sup> Valadés recuerda que, aun cuando posteriormente habría de transformarse, el PRI nació como un “partido de Estado”, en “La función constitucional del control político”, *cit.*, p. 326.

partido político que compite por el poder en igualdad de condiciones.<sup>28</sup> Pero el encaje de la relación entre el presidente y el partido en el gobierno en el contexto de un nuevo sistema de partidos no fue objeto en su momento de elaboración teórica. Quizá ello explique que tal relación no fuera entendida y asimilada por los operadores políticos del emergente sistema presidencial mexicano de fines del siglo pasado y principios del siglo XXI. El presidente Ernesto Zedillo Ponce de León —último presidente emanado de las filas del PRI—, y el primer presidente emanado de las filas del PAN, Vicente Fox Quesada, tuvieron, respectivamente, una relación disfuncional con su partido político. Zedillo Ponce de León en los primeros años de su gobierno asumió la política de la “sana distancia” con el PRI; sólo en los tres últimos años cambió su discurso y se apoyó decididamente en su partido para dirigir al país. Por su parte, Vicente Fox Quesada no buscó o no fue capaz de concitar el apoyo de su partido político en las Cámaras para gobernar durante los seis años de su gobierno,<sup>29</sup> llegando incluso a descalificar algunas importantes iniciativas provenientes de los coordinadores de los grupos congresuales de su propio partido.<sup>30</sup>

Actualmente, tanto académicos como los analistas políticos han venido destacando la necesidad de no frustrar el esfuerzo de dirección política con un “partido dividido”. Ello está facilitando una nueva concepción de la legítima relación que debe existir entre el presidente de la República y el partido en el poder; así, tras un breve periodo de enfrentamiento con el presidente del Partido Acción Nacional, Manuel Espino, por el desconocimiento de este último de la lógica de la democracia de partidos de nuestros días, el presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, parece haber reconstruido el liderazgo presidencial sobre su partido político, incluido el imprescindible liderazgo partidista que se proyecta sobre los grupos parlamentarios en ambas cámaras del Congreso de la Unión —que es condición necesaria para una eficaz dirección política—. En este orden de ideas, ha logrado hacer elegir como presidente del Partido Acción Nacional a un operador político de su mayor confianza, así

<sup>28</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina*, México, IDEA-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 653 y ss.

<sup>29</sup> Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 150.

<sup>30</sup> Calderón Hinojosa, Felipe, “Del sufragio efectivo a la democracia efectiva”, *Gobernabilidad democrática: qué reforma*, cit., pp. 116 y 117.

como a la dirigente de su partido en la importante plaza de la capital de la República federal.

Ahora bien, para encajar en la teoría constitucional mexicana de nuestros días la relación del presidente con su partido político, es absolutamente imprescindible —como sugiere Diego Valadés— reinterpretar académicamente la separación de poderes del sistema presidencial establecido en la Constitución vigente.<sup>31</sup> Con este propósito en mente, en el siguiente apartado explicamos la razón de teoría política —que ya no existe en nuestros días— que llevaron a los ingenieros constitucionales de Filadelfia y a los mexicanos del siglo XIX influidos por éstos, a un sistema con separación *intensa* de poderes. Esta reconstrucción teórica del pasado permite a su vez transitar hacia una nueva concepción de la teoría de la separación de poderes, que permite justificar teóricamente una mayor integración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, integración que es absolutamente necesaria —como se señala en el tercer y último apartado— para dirigir al Congreso desde la Presidencia, para el logro de los fines establecidos en un Estado social y democrático de derecho.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Diego Valadés señala que el constitucionalismo estadounidense del siglo XVIII, que tanto influyó en el mexicano, no integra en su esquema teórico a los partidos políticos. Pero ante la emergencia protagónica de los partidos en el esquema constitucional mexicano en el siglo XX, Valadés subraya el hecho y sugiere: “El régimen de partidos tampoco parecía compatible con el sistema de «separación de poderes». Esta última cuestión merece que nos detengamos un poco. ¿Existe realmente una antinomia entre la «separación de poderes» y el régimen de partidos? Quizá valga recordar que la llamada «separación de poderes» hace tiempo desapareció de la teoría constitucional como un dato fundamental. Autores como Karl Loewenstein han propuesto su substitución por la expresión y concepto «separación de funciones». Dentro de este esquema, y considerando viable el estudio de los controles verticales y horizontales, inter e intraórganos, es posible aceptar que el régimen de partidos viene a sumarse a los mecanismos de control que de alguna manera garantizan que los detentadores del poder se circunscriban lo más posible a la esfera de su competencia legalmente determinada. Así, no sólo no encontramos la antinomia que referíamos más atrás, sino que incluso nos parece complementarios el régimen de partidos y el sistema de separación de funciones”. Valadés, Diego, “Algunos supuestos para la constitucionalización de los partidos políticos”, en Pantoja Morán, David (coord.), *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, p. 98.

<sup>32</sup> Sobre el concepto del *Estado social y democrático de derecho* en el contexto mexicano, véase Fix-Zamudio, Héctor, “El Estado social de derecho y la Constitución mexicana”, *La Constitución mexicana: rectoría del Estado y economía mixta*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, pp. 79-86. También González Pedrero, Enrique, “Por un Estado social y plural democrático de derecho”, en Valadés,

## II. EL ORIGEN TEÓRICO DE LA SEPARACIÓN INTENSA DE PODERES DEL SISTEMA PRESIDENCIAL Y SU SUPERACIÓN POR LA INGENIERÍA CONSTITUCIONAL DEL SIGLO XX

La Constitución federal mexicana de 1917 establece que la forma de gobierno federal y de los estados debe ser presidencial. Y si bien, como Jorge Carpizo ha hecho notar, existen diferencias desde su origen entre el sistema presidencial mexicano y el estadounidense, atribuibles a influencias del derecho comparado de otros países, además del norteamericano, en la doctrina mexicana nadie discute la idea de que el sistema presidencial mexicano ha sido configurado en su mayor parte a partir del modelo estadounidense. Por ello es importante estudiar el modelo presidencial estadounidense, *pero el modelo de origen*, pues es éste y no el de nuestros días —construido por interpretación de las cláusulas constitucionales de división de poderes— el que adaptó México a sus circunstancias históricas y tradición política en 1824 y que ha transformado en las sucesivas Constituciones de 1857 y 1917.<sup>33</sup>

La forma de gobierno que hoy llamamos “presidencial”, pero que no se distingue con tal nombre en cláusula alguna de la Constitución de los Estados Unidos, se construye a partir de la manera como la Constitución norteamericana establece la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Sus características son bien conocidas: la relación interorgánica se caracteriza por la separación institucional, pero al mismo tiempo por la exigencia de compartir ciertas competencias sobre un mismo pro-

Diego y Camacho Solís, Manuel (coords.), *Gobernabilidad democrática: ¿qué reforma?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 288.

<sup>33</sup> Señala Jorge Carpizo: “Los originales sistemas presidenciales de América Latina nunca fueron una copia exacta del norteamericano, mucho menos en la actualidad. Éste, obviamente, influyó en forma decisiva, pero también encontramos otras ascendencias importantes. En términos generales, el constitucionalismo latinoamericano tuvo, en sus albores, primordialmente cuatro influencias externas en la configuración de sus instituciones: la estadounidense, la española liberal proveniente de la Constitución de Cádiz, incluyendo Brasil; el pensamiento francés, en forma principal, las ideas de Rousseau, Montesquieu y Sieyès, y la de los códigos fundamentales de 1791, 1793 y 1795; e indirectamente, la inglesa, en las obras de Locke, Blackstone y otros. En algunos documentos latinoamericanos de la época se afirma que los constituyentes tuvieron como guía a la Constitución inglesa”. Véase “En búsqueda del ADN y las influencias en algunos sistemas presidenciales y parlamentarios”, en Ortiz, Julio César y Osuna, Néstor (coords.), *La democracia constitucional en América Latina y las evoluciones recientes del presidencialismo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, en proceso de publicación.

ceso de aplicación del poder público. Ambos poderes gozan de su propia fuente independiente de legitimidad democrática; esto es, cada poder es electo directamente por el pueblo en forma independiente uno del otro. Ello hace que ambos poderes adquieran responsabilidad ante el pueblo que les delega su poder por un tiempo determinado y bajo condiciones precisas para su ejercicio debido.

En su obra clásica, Charles Thach indica que el modelo presidencial norteamericano se construyó intelectualmente por impulso de los constituyentes Gouverneur Morris y James Wilson. Dichos ingenieros constitucionales concibieron la forma de organizar los poderes federales a partir de la observación de los resultados arrojados por el diseño institucional de los gobiernos de los estados, que habían tenido ya oportunidad de probarse en el periodo comprendido entre 1776, en que se promulgan las primeras Constituciones estatales, y 1787, año de celebración de la Convención de Filadelfia. Pero además de los resultados observados de la operación del diseño constitucional de los gobiernos de los estados, en dicha construcción intelectual Morris y Wilson tomaron también muy en cuenta las fallas del gobierno de la Confederación de los Estados Unidos de Norteamérica, particularmente en cuanto a la dificultad de la ejecución en el seno de un cuerpo colegiado.<sup>34</sup> Al objeto de nuestro estudio, interesa subrayar únicamente la teoría subyacente al diseño de los gobiernos de los estados y la experiencia con dichos diseños constitucionales, experiencia no grata que explica la razón de ser de la *intensidad* de la separación de poderes en el sistema presidencial.

En la construcción del arquetipo gubernamental de las primeras Constituciones del siglo XVIII, el propósito de la división de poderes fue reducir el riesgo de la vulneración de los derechos fundamentales de las personas reconocidos en cada constitución estatal. Como es sabido, en el modelo de división de poderes de Montesquieu que adoptan los norteamericanos se pretende que los poderes Ejecutivo y Legislativo choquen entre sí en caso de que uno de ellos, al salirse de su cuadro de competencias, vulnere los derechos de los gobernados. Éste era uno de los dos dispositivos más adelantados de la tecnología política de la época para defender los derechos individuales; no había entonces un control de la constitucionalidad de las leyes por órgano y proceso judicial —que hoy se conoce como *judicial re-*

<sup>34</sup> Thach, Charles C., *The Creation of the Presidency, 1775-1789* (reimpresión de la 1a. ed. de 1923), Baltimore, John Hopkins University Press, 1969, pp. 25-75.

view—. En otras palabras, al nacer en el siglo XVIII la división de poderes como técnica de la libertad, no se había instituido aún el control de constitucionalidad por órgano jurisdiccional sobre los actos de las autoridades legislativas, *lo que hacía que la división de poderes fuese uno de los dos únicos dispositivos tecnológicos de diseño institucional existentes frente a la posible violación de los derechos por parte de los legisladores*.<sup>35</sup> Éste es el origen ideológico de *la separación intensa de poderes en la teoría del diseño del sistema presidencial*.<sup>36</sup>

Tal desarrollo tecnológico de control constitucional por órgano y proceso político, concebido contra la autoridad legislativa, se explica porque a diferencia de lo que ocurre en nuestros días, en aquella época eran los legisladores y no el cuerpo de funcionarios del Poder Ejecutivo los que podían causar mayores daños a los gobernados vulnerando sus derechos. A tal conclusión llegaron los norteamericanos por vivir “la tiranía de la mayoría” en carne propia —la tiranía impuesta por el Poder Legislativo—, que, en palabras de Thomas Jefferson, no era menos cruda que “la tiranía de un solo hombre” contra la que habían luchado cuando se emanciparon de la autoridad del rey de Inglaterra.

<sup>35</sup> El primer registro que se tiene de control de la constitucionalidad de las leyes en Norteamérica, que antecedió por mucho a la sentencia *Marbury vs. Madison* de 1803, es del 7 de septiembre de 1780, en el caso *Holmes vs. Walton*, de la entonces República de Nueva Jersey. El profesor Austin Scott relata en su espléndido artículo los problemas que en su tiempo generó la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Nueva Jersey, y sobre todo la influencia que tal decisión judicial tuvo en la reposada construcción a lo largo de varios años de la *judicial review of legislation* de los futuros Estados Unidos de América. Personajes que participaron directamente en el caso *Holmes vs. Walton* serían posteriormente constituyentes de Filadelfia, y figuraron como los constructores de Plan de Nueva Jersey, que cedió ante el Plan de Virginia como base del proyecto de Constitución Federal, no sin dejar huella en algunas instituciones, como la idea sembrada en Filadelfia de si debía existir o no como competencia de la Corte Suprema de Justicia anular leyes del Congreso. Scott, Austin, “*Holmes vs. Walton: The New Jersey Precedent*”, *The American Historical Review*, vol. 4, núm. 3, 1899, p. 469.

<sup>36</sup> Además de la separación de poderes, el segundo instrumento por órgano y proceso político para refrenar la violación de los derechos de los gobernados en el constitucionalismo democrático del siglo XVIII era la elección anual de los legisladores. Cada año el ciudadano podía ejercer su voto como medio de control constitucional en el momento en que un funcionario pretendiera reelegirse —estudio que no se aborda aquí, por exceder los contornos de nuestra investigación—. *Cfr.* Tarr, Alan G., *Understanding State Constitutions*, Princeton, Princeton University Press, 1998, pp. 71-73. Hay traducción al español (Daniel A. Barceló Rojas) publicada por el UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Pero es de advertir que los primeros gobiernos de los estados, por razones históricas, no se caracterizaron por una división tan rígida entre poderes y de un equilibrio entre éstos, como lo sugería Montesquieu. Había en el modelo de las primeras Constituciones estatales, una clara preeminencia del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo (y sobre el Judicial). Tanto así, que en las primeras Constituciones estatales se disponía que el jefe del Poder Ejecutivo fuera nombrado por el Poder Legislativo y que estuviera además sujeto a un gabinete o consejo de gobierno nombrado igualmente por el Poder Legislativo —como una medida adicional de control de este cuerpo sobre el Poder Ejecutivo—. <sup>37</sup> El gobernador del estado era entonces un funcionario absolutamente dependiente del Poder Legislativo, pues además podía ser removido por el Poder Legislativo en cualquier momento. <sup>38</sup>

La razón de esta configuración constitucional subordinada del Poder Ejecutivo a los representantes del pueblo se debe a una reacción de los constituyentes estatales al mal recuerdo de los “gobernadores reales” designados por el rey de Inglaterra para gobernar en las colonias —y que personificaba entre los colonos la idea de la tiranía—. <sup>39</sup>

Pero a poco de haberse establecido el modelo de un Poder Legislativo preeminente, sin control jurisdiccional sobre él, la experiencia claramen-

<sup>37</sup> Thach, *The Creation of the Presidency 1775-1789*, cit., p. 28.

<sup>38</sup> En un simposium organizado sobre la separación de poderes en las Constituciones estatales, un distinguido grupo de profesores del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Syracuse señalaba lo siguiente: “En la mayoría de los estados, las legislaturas fueron diseñadas como cuerpos legislativos comprensivos. Ostentaban competencias para legislar, así como para controlar al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial. El Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, por contraste, tenían rigurosamente delimitadas sus competencias y carecían de cualquier medio de controlar al Poder Legislativo, o de controlarse entre sí. Las Legislaturas estaban autorizadas para nombrar a los gobernadores, a los funcionarios del Ejecutivo y a un consejo del Ejecutivo para asesorar al gobernador; tales nombramientos usualmente provenían de los propios miembros del Poder Legislativo... En suma, la mayoría de las constituciones estatales forzaban a la rama ejecutiva del gobierno a funcionar en forma subordinada a la rama legislativa, en lugar de en coordinación balanceada con ésta... La autoridad del Legislativo sobre el Judicial era incuestionable: las constituciones estatales permitían a las legislaturas designar a los jueces en todos los estados con excepción de Maryland —donde el gobernador lo hacía con el consentimiento del consejo—, y de Georgia, donde los votantes elegían directamente a los jueces”. Cfr. Kersh, Rogan *et al.*, “«More a Distinction of Words than Things»: The Evolution of Separated Powers in the American States”, en *Roger Williams University Law Review*, vol. 4, núm. 1, 1998, pp. 16 y 17.

<sup>39</sup> Thach, *The Creation of the Presidency 1775-1789*, cit., pp. 26 y 27.

te empezó a indicar que el peligro para la supremacía de las Constituciones estatales y los derechos individuales en ellas consignados estaba en los poderes Legislativos, no en el Poder Ejecutivo. Aquéllos violaban las Constituciones estatales y los derechos en ella reconocidos, con leyes que los contradecían frontalmente, como leyes individualizadas para despojar a alguna persona de su patrimonio, o leyes penales retroactivas para deshacerse de los adversarios políticos.<sup>40</sup>

Es por esta razón que en este mismo periodo histórico (1776-1787) van a nacer en diferentes estados, pero significativamente casi en forma simultánea, el control de la constitucionalidad de las leyes por órgano político —el veto del gobernador sobre el Congreso— y el control de la constitucionalidad de las leyes por órgano jurisdiccional —la *judicial review of legislation*—,<sup>41</sup> a través de la cual el Poder Judicial va a controlar los actos del Poder Legislativo que afectan la esfera de derechos de los gobernados.<sup>42</sup>

Como condición para la operación del control de constitucionalidad de las leyes por órgano político, esto es, del veto del gobernador sobre el Congreso, era necesario que aquél no fuera elegido por éste, y que además el Congreso no pudiera destituir al gobernador. Por ello se le va a otorgar al gobernador una fuente de legitimidad democrática separada del Poder Legislativo, al establecerse en forma pionera en algunos estados la práctica de elegir a su gobernador de manera directa por el pueblo —lo que implicaba que la responsabilidad política del Ejecutivo se trabaría sin intermediarios entre éste y el pueblo—. Complementariamente a la medida de separar las fuentes de legitimación democrática del Ejecutivo y el Legislativo, se establecieron periodos fijos de gobierno durante

<sup>40</sup> El constituyente norteamericano Edmund Randolph señalaba sobre la Constitución del estado de Virginia: “La historia de las violaciones a la Constitución se extienden desde 1776 a la fecha (1787) —violaciones perpetradas por actos formales de la Legislatura—. Todas (las libertades) se han precipitado en el vórtice legislativo”. Citado por Thach, *The Creation of the Presidency 1775-1789, cit.*, pp. 30 y 31.

<sup>41</sup> Corwin, Edward S., “The Theory of Constitutional Theory Between the Declaration of Independence and The Meeting of the Philadelphia Convention”, *American Historical Review*, vol. XXX, 1925, p. 521.

<sup>42</sup> Austin Scott identifica los siguientes antecedentes de sentencias de los tribunales estatales que controlan la constitucionalidad de las leyes locales: “1780, *Holmes vs. Walton* (Nueva Jersey); 1786, *Trevett vs. Weeden* (Rhode Island) y; 1787, *Bayard vs. Singleton* (North Carolina), en Scott, “*Holmes vs. Walton: The New Jersey Precedent*”, *cit.*, p. 469, a pie de página.

los cuales el Poder Legislativo no podía destituir al gobernador. Esta medida política tenía como propósito evitar el sometimiento del Ejecutivo a la voluntad del Legislativo. De esta manera se pudieron sentar las bases institucionales para que el gobernador, mediante el veto, pudiera controlar al Poder Legislativo cuanto éste dictara normas contrarias a la Constitución estatal.

Las dos medidas de diseño constitucional arriba señaladas —elección popular directa del gobernador y blindaje con periodos predeterminados y fijos contra la animosidad congresual— fueron necesarias en tanto que en el periodo antes mencionado, que va de 1776 a 1787, los gobernadores de los estados eran electos y destituidos por los respectivos Congresos estatales. Estas dos características se convertirían en el sello del sistema presidencial del gobierno norteamericano, que eventualmente se trasladaría al sistema presidencial mexicano federal.

Es de advertir la diferencia entre el modelo presidencial federal estadounidense con respecto al de algunos estados que tempranamente adoptaron la elección popular directa de sus gobernadores. Ésta estribaría en que, para el caso de la elección del presidente, no habría una elección popular directa, sino indirecta, a través de “colegios electorales”, pero interesa destacar para los efectos de nuestro argumento, que los delegados de los “colegios electorales” no serían electos por el Poder Legislativo, sino directamente por el pueblo, diseño que igualmente habilitaba la posibilidad de que el Ejecutivo se pudiera oponer al Legislativo mediante la interposición del veto. La preocupación era la elección de un monarca temporal, un jefe de Estado.<sup>43</sup> En México, la elección popular directa del presidente se instituye en la Constitución de 1917, lo que viene a asemejar la forma de elección del presidente mexicano con la forma en que se eligen en los Estados Unidos los gobernadores de los estados: por voto popular directo —que Diego Valadés llama “presidencia plebiscitaria”, y cuya génesis en México, al nivel federal, atribuye a la influencia francesa—. <sup>44</sup> Las dos Constituciones federales anteriores, la de 1857 y la de 1824, establecían una modalidad de elección indirecta para elegir al presidente, pero diferente a la establecida en la Constitución de los Estados Unidos.

Ahora bien, es importante analizar un desarrollo más del modelo norteamericano de control del poder. Los tratadistas de nuestros días

<sup>43</sup> *El federalista*, LXVII y LXVIII, *cit.*, pp. 285-291.

<sup>44</sup> Valadés, “La función constitucional del control político”, *cit.*, pp. 317-319.

coinciden en señalar que la división de poderes se concibió en una forma intensa en el sistema presidencial, lo que se explica por la razón histórica que hemos apuntado. En el siglo XVIII, siguiendo a Montesquieu, se concibió —y sigue siendo así— que la concentración del poder en una sola persona era la definición misma de la “tiranía” o de la autocracia, como le llamaríamos hoy día. *Pero la división del poder del sistema presidencial federal estadounidense no pretendió la ineficacia del gobierno; hubiese sido un absurdo construir un gobierno para hacerlo ineficaz.* Por ello, la separación de poderes en este arquetipo no es absoluta, la separación de los poderes Legislativo y Ejecutivo es atemperada en el arquetipo norteamericano por la adopción del sistema del *checks and balances*.<sup>45</sup>

El sistema del *checks and balances* consiste en compartir las decisiones políticas de la República que se expresan a través de leyes y presupuestos; también impone la obligación de colaborar para la designación de los mandos superiores de la República.<sup>46</sup> El *checks and balances* viene a superar, atemperando, el modelo de Montesquieu de poderes rígidamente separados. En el marco de este esquema, ningún poder es superior al otro, sino que son dos ramas iguales y coordinadas de gobierno, que colaboran por la vía del diálogo y la persuasión para gobernar —particularmente las ramas políticas del gobierno, Congreso y presidente—. Esto es, el *checks and balances* implica separación institucional, pero con competencias compartidas sobre diversos procesos públicos, entre los que destacan el de legislar en colaboración,<sup>47</sup> el de presupuestar en colaboración,<sup>48</sup> y el de nombrar los altos cargos del Estado también en colaboración.<sup>49</sup>

Ahora bien, visto desde la cómoda perspectiva de nuestro siglo, y como lo han hecho notar importantes académicos norteamericanos, el sistema presidencial estadounidense tiene desde su origen dos importantes fallas en su diseño. *La primera de ellas es que no distingue con claridad sobre qué Poder recae la responsabilidad del liderazgo político.* Durante los siglos XVIII, XIX y el primer tercio del XX, se debatió en términos

<sup>45</sup> Fischer, Louis, *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*, 4a. ed., Lawrence, Kansas University Press, 1997, p. 7.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pp. 22-25.

<sup>47</sup> *Ibidem*, pp. 87-159.

<sup>48</sup> *Ibidem*, pp. 196-224.

<sup>49</sup> *Ibidem*, pp. 22-86.

constitucionales y se disputó en la arena política el liderazgo en el sistema político estadounidense entre el Congreso y el presidente.<sup>50</sup>

A la concepción de que en el presidente recae el liderazgo político y que éste lo proyecta sobre el Congreso se ha llegado por interpretación constitucional de las cláusulas de separación de poderes y de atribuciones expresas de poderes específicos al presidente, principalmente de la contenida en el artículo II de la Constitución de los Estados Unidos, que dispone: “el poder ejecutivo debe quedar investido en un Presidente de los Estados Unidos de América”.

Haciendo eco de lo expresado por Alexander Hamilton en *El federalista*, el ex presidente Theodore Roosevelt expresó en sus memorias:

Mi convicción es que no sólo era su derecho sino su deber (del presidente) hacer todo aquello que la necesidad de la Nación demandase, a menos que tal acción estuviese prohibida por la Constitución y las leyes. Bajo esta interpretación del poder ejecutivo, yo hice, e hice que se hicieran muchas cosas que previamente no habían hecho los presidentes y los jefes de los departamentos administrativos. No usurpé ninguna competencia constitucional, pero sí expandí en gran medida el uso del poder ejecutivo. En otras palabras, actué por el bienestar público, actúe por el bienestar de nuestro pueblo cuando y en la forma que fue necesaria salvo que estuviese impedido directamente por una disposición constitucional o legal.<sup>51</sup>

Por su parte, el presidente Woodrow Wilson asumía igualmente la idea de que el presidente debía liderar al Congreso, pero no por vía del enfrentamiento —como ejemplificaba el enérgico presidente Theodore Roosevelt—, sino a través del liderazgo de su partido político en el Congreso. La disputa doctrinal y política sobre en cuál institución recaía el liderazgo político —si en el Congreso o en el presidente— ha sido finalmente zanjada con toda claridad en favor del presidente norteamericano durante la presidencia de Franklin Delano Roosevelt, impulsor del Estado de bienestar estadounidense, quien pretendió constitucionalizar —sin éxito— una “segunda carta de derechos de las personas”, los derechos

<sup>50</sup> Cooper, Joseph, “From Congressional to Presidential Preeminence: Power and Politics in Late Nineteenth-Century America and Today”, en Dodd, Lawrence C. y Oppenheimer, Bruce I. (eds.), *Congress Reconsidered*, 8a. ed., Washington, CQ Press, 2005, p. 376.

<sup>51</sup> Citado en Milkis, Sydney y Nelson, Michael, *The American Presidency. Origins & Development*, Washington, Congressional Quarterly, 1999, p. 196.

sociales. Roosevelt no obstante logró su propósito de erigir un Estado de bienestar mediante leyes y presupuestos.<sup>52</sup>

Cabe señalar, como explicaremos en el siguiente apartado, que tanto en las democracias presidenciales como en las parlamentarias de nuestros días, la responsabilidad del liderazgo político en el jefe del Ejecutivo se debe en buena medida a la mutación del Estado liberal en Estado social de derecho, que vino a imponer nuevas responsabilidades al Estado, que naturalmente cayeron en la esfera de competencias del Ejecutivo. El Ejecutivo pasó no sólo a tener la potestad de ejecutar decisiones ajenas —las del Congreso según el arquetipo político del siglo XVIII—, sino a proponer las propias; así, las potestades del Ejecutivo se ampliaron hasta contar entre ellas la de “dirección política”.

Corresponde ahora analizar *la segunda falla de diseño del sistema presidencial estadounidense, que proviene del hecho de que el sistema presidencial se concibió para operar sin partidos políticos*. Para los primeros ingenieros constitucionales la política de partidos se percibía como proyección de egoísmos malsanos que se trasladaban a las decisiones públicas, y que por tanto la política de “facciones” debía ser neutralizada inteligentemente a través del adecuado diseño de las instituciones.<sup>53</sup> Tal es la posición de James Madison en *El federalista*, núm. X. Pero la realidad pronto superó las expectativas de hacer política sin facciones, y nacieron los partidos políticos norteamericanos. Éstos se acoplaron al sistema electoral de “colegios electorales” por estados para decidir la elección presidencial. Ello explica la conformación de los partidos políticos de los Estados Unidos por células independientes en cada colegio electoral. Esto es, al ser los colegios electorales —conformados por delegados electos en los estados— la base para la elección presidencial, se introdujo un fuerte incentivo para que los partidos políticos estadounidenses se organizaran, desde el origen, conforme a la característica que conservan hasta el día de hoy: la alta descentralización de los partidos políticos que impide la formación de un liderazgo político partidista nacional.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> *Ibidem*, pp. 263-276.

<sup>53</sup> Hofstadter, Richard, *The Idea of a Party System. The Rise of Legitimate Opposition in the United States, 1780-1840*, Berkeley, University of California Press, 1969, pp. 40-73.

<sup>54</sup> Schattschneider, Elmer E., *Party Government: American Government in Action* (reimpr. de la ed. de 1942 por Riener Publishers; con introducción de Sidney A. Pearson), Nueva York, Transaction Publishers, 2003, p. 36.

La descentralización de los partidos políticos estadounidense provoca que la disciplina de partido no se practique con rigor en el sistema norteamericano de partido en el gobierno y de partido en la oposición. Como apunta Schattschneider, ello distingue al tipo norteamericano de partido político con el modelo europeo<sup>55</sup> —modelo de partido este último que adoptaría México<sup>56</sup> y que provocaría en nuestro país una combinación aún más disfuncional del sistema presidencial mexicano comparado con su par de Norteamérica—. <sup>57</sup>

El punto a destacar es que la combinación de la ambigüedad de la Constitución en cuanto al liderazgo político entre Congreso y presidente, así como la falta de partidos políticos en el diseño constitucional del *checks and balances*, habrían de provocar en el siglo XX el fenómeno del “gobierno dividido” en el sistema presidencial. Por gobierno dividido debemos entender aquella situación en la cual el presidente no cuenta con el apoyo de una mayoría de su partido político en el Congreso, de al menos 50% + 1 de los legisladores.<sup>58</sup>

El fenómeno del gobierno dividido en el sistema presidencial provoca: 1) fractura del liderazgo político; 2) ineficacia en la dirección del gobierno, y 3) confusión en el electorado de quién o quiénes son políticamente responsables por la falta de eficacia de la acción de gobierno. Ello ha llevado a que importantes congresistas y pensadores norteamericanos —entre los que se incluye al ex rector de la Universidad de Princeton y ex presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson— se hayan planteado sustituir la forma de gobierno presidencial por la parlamentaria, mediante una reforma a la Constitución federal. Otros analistas solamente proponen la racionalización del sistema presidencial estadounidense, mediante la introducción de figuras concretas de relación Ejecutivo-Legislativo que contemplan las democracias semipresidenciales y parlamentarias europeas.<sup>59</sup> También se ha planteado reformar el sistema de partidos

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 52 y ss.

<sup>56</sup> Garrido, Luis Javier, *El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México 1928-1945*, 6a. ed., México, Siglo XXI, 1991, pp. 63-73.

<sup>57</sup> Sartori, Giovanni, “Postfacio: la transición en México, ¿hacia dónde? ¿una agenda para la reforma?”, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 232.

<sup>58</sup> Schattschneider, *Party Government: American Government in Action*, cit., p. 52.

<sup>59</sup> Después de celebrado el bicentenario de la independencia de los Estados Unidos de América, el Congreso estadounidense integró una “Comisión de estudio del sistema constitucional” (1981-1985), formada por académicos, ex congresistas y ex funcionarios

para acercar a los partidos políticos al modelo europeo con liderazgo centralizado y mayor disciplina de voto.<sup>60</sup> Además de las académicas, entre otras proposiciones destaca la del ex representante popular y ex senador, Lyndon Baines Johnson. Siendo presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Johnson propuso al Congreso de su país una reforma constitucional, para suprimir la elección intermedia de representantes populares, con el propósito de evitar que el presidente, en su segundo periodo, se viera impedido de ejercer su liderazgo político por una mayoría congresual del partido opositor.

En el caso de México, el sistema presidencial tiene las mismas fallas de diseño que el norteamericano, con la agravante de que contamos con un sistema de partidos políticos de tipo europeo centralizado y con fuerte disciplina de voto.<sup>61</sup> A ello habría que añadir que en México el modelo importado de Norteamérica derivó, a principios del siglo XX, hacia la formación de una autocracia presidencial caracterizada por la enorme concentración del poder en el jefe del Ejecutivo. Bajo este esquema, la división de poderes se interpretó en forma aún más rígida que en el modelo norteamericano, anulándose la posibilidad de desarrollar en el Congreso la función de control sobre el gobierno.<sup>62</sup>

Para concluir este apartado es de hacer notar que la separación intensa de poderes como técnica de la libertad —que fue la premisa del diseño del sistema presidencial— ya no tiene la misma fuerza en el siglo XXI. La tecnología política de las democracias presidenciales de nuestros días cuenta con nuevos desarrollos tecnológicos para defender y promover los derechos de los gobernados, como el *Ombudsman*<sup>63</sup> y la justicia constitu-

de alto nivel de la Casa Blanca. Su tarea consistió en analizar los nudos de la gobernación de la República norteamericana derivados del modelo de la Constitución del siglo XVIII, con el propósito final de proponer modificaciones al texto para actualizar, entre otras cosas, la forma de gobierno presidencial. Cfr. Robinson, Donald L. (ed.), *Reforming American Government. The Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*, Boulder, Westview Press, 1985.

<sup>60</sup> Ranney, Austin, *The Doctrine of Responsible Party Government*, Urbana, University of Illinois Press, 1962.

<sup>61</sup> Cárdenas Gracia, Jaime, “Formación de mayorías y transformación del Congreso”, *Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I, 2007, p. 236.

<sup>62</sup> Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, cit., p. 33.

<sup>63</sup> Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM-Porrúa, 2005, pp. 325-349.

cional nacional y supranacional, que en México brindan, respectivamente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>64</sup> y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>65</sup> Ello ha disminuido la lógica que en el siglo XVIII animó la separación intensa de poderes del sistema presidencial norteamericano, cuya teoría influyó fuertemente al constituyente mexicano del siglo XIX.

Desde esta perspectiva de la ingeniería constitucional de nuestros días, nada impide que haya una mayor integración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo en el sistema presidencial mexicano, como lo viene proponiendo la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM formada por Diego Valadés y Jorge Carpizo.<sup>66</sup> Tal integración, como explicaré en el siguiente apartado, es imprescindible para la consecución de los fines del Estado social y democrático de derecho.

### III. EL PRESIDENTE: DE EJECUTOR DE LA LEY DEL CONGRESO A DIRECTOR DEL PROGRAMA LEGISLATIVO EN EL ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Proveniente del mito del contrato social, el Estado liberal burgués se basaba en la idea de la autorregulación de la sociedad para el logro de su desarrollo social y económico; en la concepción de un orden social y económico inmanente, que por definición no requería dirección del Estado, y por tanto, de ninguna de sus instituciones públicas específicas. Pero dicho esquema ideológico —proyectado en México en las Constituciones de 1824 y 1857— se verá superado por la Revolución mexicana, que concluye en un nuevo ordenamiento constitucional en 1917,<sup>67</sup> que va a

<sup>64</sup> *Ibidem*, pp. 209-298.

<sup>65</sup> García Ramírez, Sergio, “La protección de derechos y libertades en el sistema jurisdiccional interamericano. El amparo interamericano”, en Fix-Zamudio, Héctor y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coords.), *El derecho de amparo en el mundo*, México, UNAM-Porrúa-Konrad Adenauer Stiftung, 2006, pp. 985 y ss.

<sup>66</sup> Barceló Rojas, Daniel A., “La reforma del Estado en México. La propuesta de la escuela constitucionalista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de los partidos políticos nacionales para la actualización del sistema presidencial”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 123, septiembre-diciembre de 2008.

<sup>67</sup> Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pp. 21-44.

configurar en diversas cláusulas un Estado social y democrático de derecho que reconoce a los gobernados “derechos de prestación”.<sup>68</sup>

Interesa destacar aquí que la mutación del Estado liberal burgués en Estado social y democrático de derecho ha tenido un efecto importantísimo en el elenco de responsabilidades del jefe del Poder Ejecutivo, pues lo llevó de simple ejecutor de las leyes del Congreso a director del paquete legislativo y presupuestal del nuevo Estado interventor.<sup>69</sup>

A los efectos de nuestro estudio, importa subrayar también el hecho de que la transformación del Estado liberal de derecho en Estado social y democrático de derecho hace nacer en México y en otros países de Occidente lo que la Constitución mexicana denomina “rectoría del Estado”. En tanto dicha “rectoría del Estado” se inscribe en el marco de una democracia representativa, emerge en forma natural la responsabilidad de imprimir la “dirección política” concreta de la “rectoría del Estado” durante periodos constitucionales precisos a los órganos políticos del gobierno nacional —Congreso y presidente—.

La procura existencial de los individuos en el Estado social de derecho debe ser encauzada, por el Congreso y el presidente, a través del instrumento clásico del Estado de derecho: la ley. Queda así ligada la nueva responsabilidad del Estado, la dirección política, con el instrumento clásico del Estado de derecho, la ley. Pero concebida ésta en una forma diferente, como *un nuevo tipo de ley*. Siguiendo al profesor Edward L. Rubin, el surgimiento del nuevo tipo de ley del Estado social —las políticas públicas— pueden ser explicadas de la siguiente forma: en el Estado liberal del siglo XVIII y XIX se concebía que el impulso de la felicidad de los gobernados reposaba enteramente en los propios individuos. Típicamente el Estado debía únicamente vigilar las relaciones entre particulares para que éstos entre sí no violaran sus respectivos derechos a la vida, a la libertad y a la integridad patrimonial. Tal tarea se realizaba a través de leyes dirigidas a los tribunales, que Hans Kelsen esquematizaría en: si A es B debe ser; supuesto de hecho y consecuencia jurídica.<sup>70</sup> El Poder Le-

<sup>68</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Estado social y derechos de prestación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 44.

<sup>69</sup> García-Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1995, pp. 22, 23 y 27.

<sup>70</sup> Rubin, Edward L., “Law and Legislation in the Administrative State”, *Columbia Law Review*, núm. 89, 1989, p. 374.

gislativo definía cuál sería el supuesto de hecho y la sanción. El Poder Judicial tenía el deber de imponer la sanción penal.

Pero al lado de esta concepción de la ley, en el siglo XX se va a generar un nuevo tipo de ley emanada del Congreso, que ya no va dirigida para su aplicación al Poder Judicial, sino al Ejecutivo y a la administración pública; un nuevo tipo de ley que en lugar de soportar su coherencia en una separación estricta entre poderes, como en el Estado liberal, va a requerir una mayor integración entre los poderes políticos del gobierno, esto es, entre el presidente y el Congreso. Ya no se trata de una ley que concibe un supuesto de hecho y una sanción jurídica, sino que es una ley que bajo el entendimiento de un problema social específico va a ordenar la gestión de una ley para el tratamiento de dicho problema social, relacionados con la inequidad social y la pobreza y precariedad de ciertos grupos sociales.

Esta mutación del Estado contemporáneo que se extiende hasta abarcar el concepto que se tenía de la ley viene a transformar la relación Ejecutivo-Legislativo, pasando el Congreso a discutir mayormente leyes que provienen del Ejecutivo —que se convierte en el principal iniciador de leyes—. En otras palabras, en el Estado social y democrático de derecho —incluido por supuesto el mexicano— el presidente se convierte en líder del Congreso por lo que se refiere a la elaboración de leyes y presupuestos.<sup>71</sup> Ahora bien, de conformidad con el principio de división de poderes que la Constitución mexicana vigente recoge en su artículo 49 —pero interpretando este precepto en liga con lo dispuesto en el artículo 41, que reconoce a los partidos políticos como eje de la gobernación democrática de México—, *el liderazgo del presidente mexicano sobre el Congreso se produce a través de la relación con su partido político, así como con todos los demás partidos políticos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión.*

La Constitución mexicana configura una *democracia presidencial y de partidos* en la cual la interacción del presidente con el Congreso se en-

<sup>71</sup> Como sugiere Luis López Guerra, quizá por no entender del todo dicha mutación del Estado, que se proyecta en el esquema de división de poderes, algunos académicos han entendido incorrectamente el hecho de que el Parlamento no sea el promotor del mayor número de leyes como una “crisis del parlamento”. *Cfr.* López Guerra, Luis, “Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 31-33.

cuentra mediatizada por los partidos políticos<sup>72</sup> organizados en grupos parlamentarios. La democracia presidencial y de partidos es una síntesis intergeneracional que fue construida en la Constitución mexicana en diferentes momentos de la historia nacional. El sistema presidencial fue un primer consenso operacional expresado en la Constitución desde 1917, mientras que los partidos políticos como *integradores* de la voluntad popular ha sido un consenso operacional más reciente, pues data de 1977. La conjunción de ambos consensos operacionales produjo lo que llamamos, para efectos descriptivos, “democracia presidencial y de partidos”.<sup>73</sup>

Bajo el arquetipo institucional de la democracia presidencial y de partidos, el presidente imprime dirección política a través de los representantes de su partido en el Congreso, y es controlado *en* el Congreso, pero no *por* el Congreso.<sup>74</sup> Quien debe controlar al presidente *en el Congreso* son los partidos de oposición, no el suyo. El partido político del presidente lo debe apoyar para que juntos promuevan el programa legislativo

<sup>72</sup> La Constitución federal mexicana es muy clara al respecto, pues le señala a los partidos “promover la participación del pueblo en la vida democrática”, siendo vehículo de los ciudadanos para formar gobierno, “de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan” y por medio del sufragio, de donde se infiere —en vinculación con el principio electoral de RP—, que otros ciudadanos que no hayan logrado ser mayoría habrán de formar la oposición al gobierno y le controlarán también como representantes del pueblo o de los estados “de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan” (CF, artículo 41).

<sup>73</sup> Para encajar doctrinalmente la democracia presidencial y de partidos en el esquema de la división de poderes debemos por necesidad reformular la teoría de la división de poderes de Montesquieu. La tarea no es fácil. Al respecto, dice Karl Loewenstein en forma elocuente: “Es difícil desalojar un esquema mental que está profundamente enraizado, y el dogma de la separación de poderes es el más sagrado de la práctica y la teoría constitucional. El iconoclasta no puede sentirse satisfecho con sólo remover de su pedestal al ídolo de la triple separación del orden del dominio en los «poderes» legislativo, ejecutivo y judicial; en su lugar estará obligado a colocar otro análisis de la dinámica del poder más de acuerdo con la sociedad pluralista de masas de nuestro siglo. A continuación se expone una nueva división tripartita: la decisión política conformadora o fundamental (*policy determination*); la ejecución de la decisión (*policy execution*) y el control político (*policy control*)”. Cfr. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ariel, 1970, p. 62.

<sup>74</sup> La sutil diferencia de lenguaje, que expresa justamente la transformación de fondo de la función del Parlamento en el marco de una democracia de partidos, la he tomado de Aragón Reyes, Manuel, “Gobierno y forma de gobierno. Problemas actuales”, en la obra coordinada por el mismo autor conjuntamente con Ángel J. Gómez Montoro, *El gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, p. 60.

y presupuestal que ofrecieron al electorado como propuesta de partido político.<sup>75</sup> Uno es partido en el gobierno con la responsabilidad de gobernar —o coalición de partidos en el gobierno—, y otros son los partidos en la oposición con la función de controlar al gobierno.<sup>76</sup> Siguiendo a Solozábal Echavarría, la función de gobierno cabe concebirla como

...la realización de un proyecto articulado de decisiones o actuaciones políticas (*policies*), congruente con una determinada cosmovisión política, según una determinada estrategia, disponiéndose al efecto de un conjunto de instrumentos cuya actividad se coordina e inspecciona con vista a la ejecución de objetivos propuestos.<sup>77</sup>

Complementariamente, la función de control del gobierno se entiende, en palabras de Aragón Reyes, como “toda actividad de las Cámaras destinada a fiscalizar la acción (normativa y no normativa) del Gobierno (o de otros entes públicos), lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de exigencia de responsabilidad política inmediata”.<sup>78</sup>

Es importante advertir que la dirección por el presidente de la República de los grupos parlamentarios *del partido en el gobierno* en ambas Cámaras del Congreso de la Unión no es impuesta, sino que es producto del poder de persuasión del presidente, de su capacidad de negociación. Como agudamente aprecia Diego Valadés, “en el sistema presidencial la necesidad de negociar del Presidente con los legisladores de su propio partido en las cámaras se deja sentir aún con mayor intensidad que en los sistemas parlamentarios”.

En los sistemas presidenciales, donde la permanencia del gobierno no está relacionada con la aprobación legislativa de todas sus propuestas, los representantes tienen un ámbito más amplio de acción. La situación de los legisladores que no se encuentran sujetos a la obligación política de apo-

<sup>75</sup> Ortiz Arana, Fernando y Trejo Cerda, Onosandro, *El procedimiento legislativo mexicano*, México, Sista, 2005, pp. 59-74.

<sup>76</sup> Vergottini, Giuseppe de, “La forma de gobierno de oposición garantizada”, traducción al español de Faustino González, *Revista de Estudios Políticos*, vol. I, núm. 9, 1979, pp. 5 y ss.

<sup>77</sup> Solozábal Echavarría, “El gobierno como órgano constitucional”, en Aragón Reyes, Manuel y Gómez Montoro, Ángel J., *El gobierno. Problemas constitucionales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp. 71 y 72.

<sup>78</sup> Aragón Reyes, Manuel, “Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales”, *cit.*, p. 57.

yar a su partido como condición para que conserve una mayoría que le permita gobernar, también les otorga márgenes mayores de libertad para promover iniciativas.

Para negociar con el presidente las que éste presenta.<sup>79</sup>

Contar con mayorías holgadas de su mismo partido político en el Congreso le otorga al presidente una capacidad mayor para impulsar el paquete legislativo y presupuestal de su programa de gobierno. Sin embargo, para el presidente la negociación con los partidos de oposición es importante siempre, incluso cuando cuenta con números que favorecen ampliamente al partido en el gobierno en la representación bicamaral. Pero dicha negociación se torna crítica cuando el partido en el gobierno no cuenta con mayoría en una o en las dos Cámaras del Congreso de la Unión.<sup>80</sup>

Con respecto a la dirección política interior, cabe advertir, para concluir, que no todas las decisiones políticas deben estar orientadas por ideologías de partido. Hay cuestiones de interés público nacional que requieren para su debido tratamiento, dejar de lado precisamente tales diferencias ideológicas entre el presidente y los partidos de oposición en el Congreso, para ser impulsadas de común acuerdo como dirección política de Estado. Bajo esta misma óptica de decisión de Estado se ubican igualmente algunas tareas comunes a emprender por el gobierno federal y los gobiernos de los estados. Los estados operan inevitablemente en forma fragmentada debido a su estatus constitucional como estados iguales que ejercen su respectiva soberanía conduciendo sus asuntos públicos en forma independiente. Ello hace necesario que la orientación e impulso de dirección política de conjunto deba recaer en el presidente de la República federal.<sup>81</sup> Pero la dirección política en el Estado federal no puede ser impuesta por el presidente, a pesar de que el federalismo mexicano se haya equipado con mecanismos verticales de cooperación y coordinación establecidos con rango constitucional.<sup>82</sup> La colaboración y la coordinación en el Estado federal sólo es posible si se respeta el principio de leal-

<sup>79</sup> Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., p. 369.

<sup>80</sup> Lujambio, Alonso, "Del autoritarismo mayoritario a la democracia consensual", *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 255-258.

<sup>81</sup> Valadés, Diego, "La función constitucional del control político", cit., p. 312.

<sup>82</sup> Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano. Un análisis jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 99-184.

tad federal, siendo el presidente el garante de este principio por lo que se refiere al gobierno federal.

El principio de lealtad federal se conoce por diferentes nombres en todas las democracias federales consolidadas; en Estados Unidos dicho principio se conoce como “cortesía federal”. El principio de lealtad federal se activa cuando se produce una divergencia de intereses entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados. Inspirados en la doctrina alemana, es posible sugerir que el “principio de lealtad federal” del Estado mexicano consiste, por una parte, en obligaciones concretas del gobierno federal hacia los gobiernos de los estados y de estos últimos hacia el gobierno federal, *que superan las obligaciones expresamente establecidas en la Constitución*; por otra parte, dicho principio impone limitaciones concretas en el ejercicio de las competencias que la Constitución le confiere a los diversos órdenes de gobierno. Ello significa que en el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución, tanto el gobierno federal como los gobiernos de los estados han de guardar recíprocamente la debida consideración hacia el interés general del Estado federal y hacia los intereses concretos de los estados.<sup>83</sup>

<sup>83</sup> Vogel, Juan José, “El régimen federal de la Ley Fundamental”, en Benda, Ernesto *et al.*, *Manual de derecho constitucional alemán*, Madrid, Instituto Vasco de Administración Pública-Marcial Pons, 1996, p. 634.