

EJECUTIVO UNIPERSONAL Y GOBIERNOS DE COALICIÓN

José María SOBERANES DÍEZ*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El régimen constitucional del gobierno de coalición.* III. *Los elementos del ejecutivo.* IV. *El objeto constitucional de los gobiernos de coalición.* V. *Ejecutivo unipersonal y gobierno de coalición.*

I. INTRODUCCIÓN

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma constitucional en materia político-electoral que, entre otras cosas, recogió la iniciativa del senador Manlio Fabio Beltrones respecto a la posibilidad de optar por gobiernos de coalición.

El objeto de este trabajo es analizar la compatibilidad de esta figura con la disposición constitucional que expresamente establece que el Ejecutivo se deposita en un solo individuo, el Presidente de la República, y le confiere a este sujeto, de forma unipersonal, una serie de facultades.

Para ello, se analizará el régimen constitucional de esta figura, como un presupuesto para entender lo que se expondrá (apartado II), tras lo cual se abordarán los elementos que conforman al Ejecutivito (apartado III), por ser necesario para entender el objeto de esta figura que se abordará a continuación (apartado IV), para finalmente responder la pregunta planteada (apartado V).

II. EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO DE COALICIÓN

La Constitución establece como una facultad exclusiva del Presidente el optar por un gobierno de coalición.¹ El tomar esa decisión supone realizar una

* Profesor-investigador de la Universidad Panamericana. Investigador Nacional nivel II del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.

¹ El artículo 89, fracción XVII, dispone textualmente: “En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.

alianza con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. Eso significa que, aunque el titular del Ejecutivo tiene la iniciativa y, sin su voluntad no es posible el gobierno de coalición, se requiere también de la aceptación de uno o varios partidos políticos.

El instrumento normativo que soporta este acuerdo de voluntades es un convenio, como señala la Constitución. A este se le añade un instrumento de corte político, el programa. Vamos a centrarnos en el convenio, por ser el acto jurídico.

En cuanto al ámbito personal de este convenio, una de las partes es el Presidente de la República. La contraparte será “uno o varios partidos”, según indica la Constitución. Es significativo que indique que la contraparte serán partidos políticos y no grupos parlamentarios. Ello porque los grupos, como tales, no tienen personalidad jurídica.² Podría darse el supuesto de que se celebrara el convenio con un partido político cuyos legisladores no han podido formar un grupo parlamentario.³ Lo que no se permitiría es que los legisladores independientes sean parte del convenio, aunque representen un número significativo.

La Constitución habla de la posibilidad de que el gobierno de coalición se forme con un solo partido. Sin embargo, salvo en el supuesto de que un candidato sin partido fuera electo Presidente, lo lógico es que sean por lo menos dos partidos los que firmen con el titular del Ejecutivo, pues debería ser parte el partido que lo postuló si lo que se busca es conseguir una mayoría que genere la gobernabilidad.

En cuanto al objeto del convenio, una ley debe de precisar el contenido y alcance de éste. No obstante, ante la falta de una ley reglamentaria podría tener eficacia directa la norma constitucional y sería factible que se celebrara el convenio únicamente con base en lo dispuesto por el artículo 89 constitucional.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.”

² Sobre la naturaleza de los grupos parlamentarios, Sanz Pérez, Ángel L. 2001 “La naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios. Una aproximación al proceso de juridificación de los grupos parlamentarios”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 extraordinario, pp. 331-368

³ Sería extraño, pero podría ser el caso de que se requiriera del voto de cuatro senadores o diputados para alcanzar una mayoría, y que se alcanzara esa cifra con cuatro legisladores miembros del mismo partido que, por no alcanzar el número requerido, no pudieran formar un grupo parlamentario.

En cuanto al contenido del convenio, la Constitución únicamente dispone que debe de establecer las causas de disolución del gobierno de coalición. Deberá ser la ley quien determine más específicamente el clausulado del convenio y, a falta de ésta, la voluntad de las partes será la que rijan el convenio, con la única limitante constitucional de establecer las causas de terminación.

En cuanto al ámbito temporal del convenio, puede celebrarse “en cualquier momento”, como determina la Constitución, y el mismo estará en vigor hasta el momento que disponga el mismo, con la lógica limitación temporal al término periodo del Presidente de la República.

La suscripción del convenio de coalición, por si misma, no produce efectos jurídicos, sino que está subordinada a su aprobación por la mayoría de los integrantes del Senado presentes, conforme a la fracción XVII del artículo 89 constitucional.

Esta aprobación produce un efecto constitucional inmediato, que tiene que ver con el cambio de reglas en la designación de los secretarios de estado, que es el aspecto más ampliamente regulado del gobierno de coalición, al ser tema de tres párrafos constitucionales distintos.

La regla general de nombramientos es que son una decisión libre del Presidente de la República,⁴ salvo a los titulares del ramo de hacienda, que debe ser ratificado por la Cámara de Diputados,⁵ de los ramos de control interno del Ejecutivo y de relaciones exteriores, que deben ser ratificados por el Senado.⁶

La aprobación del convenio supone que, salvo los titulares de los ramos de defensa nacional y marina, el resto de los secretarios de estado sean ratificados por el Senado. Eso supone que el secretario del ramo de hacienda ya no sea ratificado por la Cámara de Diputados (art. 74, fracción III, constitucional), y que, salvo las excepciones antes indicadas, el Senado asuma la ratificación del resto de secretarios, además de los que ya debía de ratificar.

⁴ Dispone la fracción II del artículo 89 constitucional que es facultad exclusiva del Presidente de la República “Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado [...]”

⁵ Dispone la fracción III del artículo 74 constitucional que es facultad de la Cámara de Diputados: “Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; [...]”

⁶ Dispone la fracción II del artículo 76 constitucional que es facultad del Senado: “Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; [...]”

III. LOS ELEMENTOS DEL EJECUTIVO

En el Poder Ejecutivo concurren diversos elementos: la jefatura de Estado, el gobierno y la administración pública, que se relacionan de diversas formas, dependiendo de los modelos de gobierno y de cada constitución en concreto.

En primer elemento es la jefatura de Estado se refiere a la máxima representación de un Estado. Es el símbolo y la representación de la majestad nacional. Es una figura de la unidad del Estado, sobre todo en las relaciones internacionales, por lo que adquiere la más alta representación.

El segundo elemento es el gobierno. La palabra griega *kybernetes* (piloto o timonel), de donde deriva el término gobierno, hace referencia a esta función de guiar y conducir una comunidad política. En sentido amplio, esta palabra hace referencia al conjunto de órganos políticos del Estado, incluyendo al parlamento. En sentido restringido, se refiere sólo al ejecutivo. Y en sentido estricto, que es el que interesa para esta sección, es un elemento concreto del ejecutivo, que es la dirección política interior y exterior de un país y es desarrollada por quien está a su cabeza.

El gobierno en este sentido puede recaer en órganos unipersonales quienes se auxilian para sus funciones en los ministros o secretarios; o puede recaer en órganos pluripersonales, dirigidos generalmente por una sola persona denominada jefe de gobierno. Las otras personas que integran el gobierno son los ministros que forman el gabinete ejecutivo.

En algunas naciones, la jefatura de Estado y la jefatura de gobierno recaen en la misma persona, a lo que se le denomina sistema unitario, que es propio de los regímenes presidenciales. En otros países, se les encomiendan a dos órganos distintos, habiendo uno llamado jefatura de estado y otro gobierno con un jefe a la cabeza, denominándose a este sistema dual, que es propio de los regímenes parlamentarios. Puede depositarse también el gobierno en una pluralidad de personas con igual jerarquía, siendo todos jefes de estado, a lo que se le llama sistema directoral. O bien, pueden encomendarse el gobierno a dos o más personas, quienes se alternan la jefatura del estado, a lo que se le denomina sistema colegiado.⁷

El tercer elemento del ejecutivo es la administración pública, que es la gestión de los servicios públicos tendientes a la satisfacción de las necesidades de la colectividad.⁸ La administración recae en órganos creados por las

⁷ Naranjo Mesa, Vladimiro, *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Bogotá, Temis, 1997, p. 266.

⁸ García de Enterría et. al., *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 2011, p. 24 y ss.

leyes y es dirigida por el gobierno, estableciendo las líneas de acción política. El gobierno es la cabeza y la administración son los brazos.⁹

El gobierno puede realizar actos políticos y administrativos, y la administración sólo actos administrativos. El funcionamiento de la administración no es materia de derecho constitucional sino del administrativo.¹⁰

Aunque la administración pública forma parte del ejecutivo, hay una diferencia cualitativa con el gobierno: gobernar implica la toma de decisiones políticas, conducir las relaciones con otros poderes y dirigir las relaciones internacionales, mientras que administrar supone ejecutar actos según procedimientos apolíticos y reglados.

IV. EL OBJETO CONSTITUCIONAL DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN

Corresponde ahora analizar el objeto de los gobiernos de coalición, es decir, qué es lo que se coaliga. Por su nombre, esta figura podría hacer referencia uno de los elementos del Ejecutivo, el encargado de la conducción política interior y exterior de un país. También podría hacer referencia a uno de los elementos del Estado, el Gobierno con mayúscula, al conjunto de órganos políticos que dirigen al Estado.

Podría pensarse que la figura se refiere a un elemento del Ejecutivo porque las normas que la regulan la vinculan al este poder. Aunque dos de las cuatro referencias constitucionales a esta figura se encuentran en el capítulo del Poder Legislativo, su contenido alude al Ejecutivo.

En efecto, quien decide optar por un gobierno de coalición es el Presidente de la República, y esta decisión supone que funcionarios adscritos a este poder, los secretarios de despacho, requieran de una ratificación por parte del Senado de la República.

Sin embargo, la fisiología de esta figura lleva a pensar que si el Presidente de la República está dispuesto a renunciar a su potestad de nombrar libremente a sus más cercanos colaboradores y someter su designación a la ratificación de otro poder, debe obtener algo a cambio.

La moneda de cambio que puede ofrecerle el Legislativo es la aprobación de una agenda legislativa. A cambio de una serie de reformas, el Presidente le dará espacios a la oposición en su gabinete. Y la forma de asegurar

⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *et. al.*, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, p. 769.

¹⁰ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, Madrid, Tecnos, 1984, p. 452.

este pacto es someter el convenio y los nombramientos a la aprobación del Senado.

De esta forma, un gobierno de coalición trasciende la esfera del Ejecutivo, pues también incluye una serie de compromisos por parte de los partidos políticos que tienen representación en el Legislativo, en especial, los partidos de oposición que permitan crear una mayoría legislativa que hagan viable una agenda política.

Al ser un acuerdo que involucra a dos poderes, no puede considerarse que el gobierno de coalición se refiera a uno de los elementos del Ejecutivo, sino que alude al Gobierno como elemento de conducción política del Estado.

Existen otros mecanismos de coalición tanto para la integración de los poderes públicos como para el trabajo legislativo, que pueden estar vinculadas con la figura del gobierno de coalición atendiendo a este fin.

Desde antes de esta reforma, jurídicamente existían las coaliciones electorales, en las que dos o más partidos políticos concurren a un proceso electoral de forma conjunta. En ejercicio del derecho de asociación, los partidos celebran un convenio en el cual establecen una coalición total, parcial o flexible, de acuerdo a las normas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos (título noveno) y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La Constitución no condiciona la formación de un gobierno de coalición a la previa concurrencia electoral conjunta entre los partidos que postularon al Presidente. Podría darse el caso de que el titular del Ejecutivo no haya sido postulado por diversos partidos, o que haya sido un candidato sin partido, y considere conveniente formar un gobierno de coalición.

Si ha existido una coalición electoral, lo lógico es que los representantes electos y postulados por los partidos que la formaron sean los que formen el gobierno de coalición, máxime si contendieron bajo una misma plataforma.

También existen coaliciones legislativas, en las que dos o más grupos parlamentarios del Congreso acuerdan desahogar una agenda legislativa de forma conjunta, votando iniciativas en el mismo sentido tras un realizarse mutuas concesiones. Estos pactos suceden diariamente en cualquier órgano legislativo, y son los que permiten el trabajo de estos órganos plurales.

En la Ley General de Partidos Políticos expedida como producto de la reforma política que creó el gobierno de coalición, se contempla la figura del frente, en donde dos o más partidos se unen para alcanzar objetivos de índole no electoral (art. 85.1), como podrían ser una agenda legislativa.

La Constitución no exige que los partidos constituyan un frente para la formación de un gobierno de coalición. Lo que si deben es formar una

coalición legislativa, aunque no lo indique la norma constitucional pues, de otra forma, no tendría ningún incentivo el Presidente para renunciar a su facultad de nombrar a los miembros de su gabinete.

V. EJECUTIVO UNIPERSONAL Y GOBIERNO DE COALICIÓN

Así pues, parece que la expresión gobierno de coalición se refiere al Gobierno como forma de Estado, pues involucra a dos poderes, al Legislativo y al Ejecutivo, aunque formalmente se establezca mediante un convenio entre el Presidente y uno varios partidos políticos.

Ahora bien, pensar que se trata de un acuerdo por medio del cual una de las partes se compromete a aprobar una agenda a cambio de que el otro le de posiciones dentro del gabinete, parece muy rupestre.

Una interpretación más acorde con una cultura de democracia constitucional, con el neopresidencialismo, como lo ha llamado el doctor Diego Valadés,¹¹ implicaría que el gobierno de coalición también se tradujera en una colegiación en la toma de decisiones que le competen a Ejecutivo.

Si el gobierno como elemento del Ejecutivo es parte del Gobierno, como elemento del Estado, el acuerdo que constituya la coalición también debe de alcanzar a aquel. Eso supone transitar a un gobierno de gabinete, en el que las decisiones no se tomen por una sola persona, sino de forma colegiada, para que tengan participación los representantes de los diversos partidos políticos que firmaron el convenio constitutivo del gobierno de coalición.

Dentro de las facultades del titular del Poder Ejecutivo pueden distinguirse algunas que son propias de un jefe de estado, como la promulgación de las leyes, la acreditación del cuerpo diplomático, y algunas otras de corte protocolario. Asimismo, hay otras facultades que son propias del gobierno, como la presentación de iniciativas de ley, de presupuesto, o la facultad de emitir reglamentos.

Un gobierno de coalición debe de implicar que las facultades del Ejecutivo propias del gobierno sean ejercidas de forma colegiada por todo el gabinete, encabezado por su jefe, el Presidente de la República. Si no se opta por un gobierno de coalición, esas facultades serán ejercidas de forma unipersonal el Presidente, como hasta ahora ocurre.

De esta forma, lo deseable en un gobierno de coalición sería que las iniciativas de leyes, la iniciativa de presupuesto de egresos, los reglamentos,

¹¹ Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete y los gobiernos de coalición*, México, UNAM, 2018, p. 29 y ss.

los planes y programas de desarrollo, fueran aprobados por la mayoría de los integrantes del gabinete.

Sin embargo, la Constitución establece de forma muy claro que el Ejecutivo se deposita en una sola persona, el Presidente de la República¹² (art. 80), y todas esas facultades se las confiere a ese único individuo. Incluso, la participación que la Constitución les daba a los secretarios de estado en la toma de decisiones, como en el caso de la declaratoria de estado de excepción han sido eliminadas.

De esta forma, si la toma de las decisiones propias del gobierno corresponde al gabinete y no al Presidente en forma exclusiva, se estaría transgrediendo la Constitución. Claro, puede de manera informal someter a consideración de su gabinete la toma de estas decisiones, con la consecuencia de que, si las toma unilateralmente, los partidos políticos con los que firmó el convenio, decidan abandonarlo. Pero esto sería una cuestión de facto, pues jurídicamente el Presidente siempre podría sobreponerse a la mayoría de su gabinete.

En el proyecto de ley de gobierno de coalición elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, bajo la coordinación de los doctores Diego Valadés y Daniel Barceló se hace una interesante propuesta para evitar esta contravención a la norma constitucional que determina que el Ejecutivo es unipersonal.

En la propuesta se establecen competencias colegiadas en cada uno de los procesos cuidando que el Presidente, como Jefe de Gobierno, mantenga sus competencias constitucionales sin delegarlas.¹³

Así, se determina que el gabinete conoce y aprueba las reformas y la evaluación al programa de gobierno de coalición, que no es una facultad constitucional del Presidente, y le otorga facultades únicamente para conocer y analizar (no aprobar) al gabinete para sobre las iniciativas de leyes, de presupuesto y de reglamentos.¹⁴

¹² Dispone expresamente el artículo 80 constitucional “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’”.

¹³ Valadés, Diego, y Barceló, Daviel, (coords.) *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, UNAM et. al., 2016, p. 25.

¹⁴ Art. 16 del anteproyecto, consultable en *Ibidem*, p. 44