

# Las facultades metaconstitucionales de la presidencia de los Estados Unidos de América

Héctor Gómez Peralta\*

Recepción: 10 de octubre de 2016

Aceptación: 30 de enero de 2017

\*Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México.

Correo electrónico: hgomezp1979@gmail.com

Se agradecen los comentarios de los árbitros de la revista.



**Resumen.** Se expone en qué consisten los poderes del presidente de Estados Unidos de América. Más allá de describir cuáles son, se busca explicar su existencia y por qué se han ido separando del ideal originario de “gobierno pequeño y limitado”. Para realizar el trabajo se utilizó el enfoque metodológico neoinstitucionalista que, si bien analiza los aspectos legales y formales de las instituciones, pone especial énfasis en cómo están integradas por “reglas informales o no escritas”. Los resultados muestran que el presidente de Estados Unidos de América ha adquirido cada vez más facultades a pesar de lo escasamente inalterado del texto constitucional, lo que ha generado un Poder Ejecutivo bastante poderoso con el potencial de rebasar sus límites constitucionales.

**Palabras clave:** presidencialismo, separación de poderes, régimen político de Estados Unidos.

## The Metaconstitutional Powers of the Presidency of the United States of America

**Abstract.** The purpose of the article is to explain what the powers of the President of the United States consist of. Beyond describing what they are, it seeks to explain their existence and why they have been separated from the original ideal of “small and limited government”. The work was done using the neo-institutionalism methodology, that although it analyzes the legal and formal aspects of the institutions, it emphasizes on how they are integrated by “informal or non-written rules”. The results presented show how the President of the United States, despite the barely unchanged constitutional text, has acquired more and more powers, which have generated a powerful Executive Power, with the potential to exceed its constitutional limits.

**Keywords:** presidentialism, separation of powers, US political system.

## Introducción

Muchos juristas y politólogos mexicanos durante décadas han denunciado las facultades metaconstitucionales del presidente de México como elementos propios y distintivos de un régimen autoritario, incompatibles con un sistema democrático. Académicos notables como Jorge Carpizo (2004) o Fernando Serrano Migallón (2006) han

argumentado a favor de limitar los poderes *de facto* del presidente de México para que tuviera sólo facultades *de jure*. Es decir, que sus funciones fueran exclusivamente aquellas que de manera explícita le confiere la Constitución. Sin embargo, este artículo muestra y explica cómo los poderes metaconstitucionales también son parte inherente al poder Ejecutivo dentro de un régimen democrático, donde se presenta una efectiva separación de poderes que muestra

el caso paradigmático de la cuna del presidencialismo: los Estados Unidos de América.

El artículo se integra por tres secciones. En la primera se expone cómo era el proyecto original de Gobierno liberal que inspiró a que se creara la institución presidencial en Estados Unidos, caracterizado por un Poder Ejecutivo débil y bajo la constante vigilancia y supervisión del Congreso. En la siguiente sección se explican a los diferentes poderes formales del presidente, es decir, aquellos que le son conferidos explícitamente por la Constitución, así como la forma en que ha cambiado la forma de interpretarse, dando lugar a que vaya acumulando más poder del que en su origen deseaban los arquitectos de la Constitución estadounidense. En la última sección no sólo se expone en qué consisten los poderes informales o metaconstitucionales del presidente, sino que se explica el porqué de su existencia y la forma en que se complementan con las facultades formales para hacer funcionar al sistema político de Estados Unidos.

### 1. La institución presidencial en el ideario político del liberalismo

Estados Unidos no sólo es la cuna del presidencialismo, es también el único país donde ha funcionado ese régimen de gobierno de forma estable por un periodo largo (más de 200 años) sin episodios de dictaduras o de ausencia del orden constitucional –incluso durante su guerra civil– (Sartori, 2008). En el resto de los países presidenciales, casi en su totalidad latinoamericanos, aunque fueron inspirados pero no exclusivamente por el Constituyente de Filadelfia, pudieron trasladar el texto constitucional pero no los valores liberales que le dieron origen y lo hacen andar. Es decir, el régimen presidencial para funcionar necesita de una cultura política liberal, de lo contrario se cae en los excesos que hemos sufrido en América Latina. Alexis de Tocqueville en su obra *Democracy in America*, que es considerada el primer tratado moderno de política comparada, aparecen varios pasajes que hacen referencia al presidencialismo federal de México y al de Estados Unidos. Uno de los análisis de Tocqueville más emblemáticos señala que:

Los mexicanos, dotados de un rico territorio y situados tan admirablemente como los Estados Unidos, han copiado casi en su integridad la constitución de sus vecinos, pero al trasladar la letra de la ley, no pudieron al mismo tiempo imprimírle el espíritu que la animaba. Se vio cómo se estorbaban sin cesar los engranajes de su doble gobierno. La soberanía de

los estados y de la Unión, al salir del círculo que la constitución había trazado, se invadieron mutuamente (...) al día de hoy México se ve arrastrado una y otra vez de la anarquía al despotismo, y del despotismo a la anarquía (Tocqueville, 1990: 321).

Desde luego que habría que matizar esas afirmaciones, pues las constituciones latinoamericanas no son una simple copia de la estadounidense. Pero es verdad que el modelo de gobierno presidencial y federal de Estados Unidos, producto directo del ideario político del liberalismo y el pensamiento de la Ilustración de la época, fue la inspiración de los presidencialismos y federalismos latinoamericanos.

Los Padres Fundadores de los Estados Unidos, guiados por ese ideal liberal, tenían el firme propósito de controlar al gobierno, producto de su “fuerte aversión contra la concentración del poder” (Bernstein, 2009). Por eso la esencia de la Constitución de Estados Unidos es la *separación de poderes*. Ese concepto es heredado de la tradición liberal europea, acuñado por el pensador de la Ilustración, el Barón de Montesquieu. Significa que el poder del Estado está disperso entre tres instituciones que son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Ninguna de ellas tiene demasiado poder y ningún individuo puede ser miembro de más de una institución al mismo tiempo (Lloyd, 1998). Pero de Montesquieu a los Padres Fundadores de Estados Unidos (influenciados por el pensamiento de John Locke) la separación de poderes no significaba igualdad entre los poderes, sino que sería el Legislativo la rama del gobierno más importante, con las mayores atribuciones, y, de hecho, a quien más espacio le dedicaron en el cuerpo constitucional. En su afán por evitar que se creara una institución parecida a la de un monarca, los constituyentes diseñaron a un presidente con atribuciones bastante limitadas y que estuviera bajo la constante supervisión del Congreso. En palabras de James Madison, uno de los arquitectos de la Constitución de Estados Unidos:

En el gobierno republicano, la autoridad legislativa necesariamente predomina. El remedio de este inconveniente es dividir la legislatura en diferentes ramas, darles diferentes principios de acción, tan poco conectados entre sí como la naturaleza de sus funciones comunes y su dependencia compartida que la sociedad llegue a admitir (Madison, 1788)

El principio rector y fundacional del gobierno de Estados Unidos también es conocido como controles y contrapesos (*checks and balances*). Cada una de las tres ramas del Estado tiene cierta autoridad para actuar por sí misma,

cierta autoridad para regular a las otras dos ramas, y parte de su propia autoridad es regulada por las otras. Pero la Constitución no nada más dispersa el poder político al separar a los órganos del Estado, sino también impide que se renueven simultáneamente. La Constitución de manera deliberada otorga a los miembros de cada una de las ramas diferentes periodos de tiempo en funciones, lo cual frena y dificulta la posibilidad de cambios rápidos y radicales. El presidente tiene un periodo de gobierno de cuatro años, los senadores seis y los congresistas dos, mientras que los miembros de la Suprema Corte permanecen de manera vitalicia. De esa manera, es imposible cambiar a toda la administración del Estado de manera conjunta. En caso de la llegada de un caudillo o un grupo radical existen muchos otros sectores y actores a lo largo de todas las instituciones públicas que les impedirían llevar la nación al despotismo y a la centralización excesiva de poder (Manin, 2002).

Si bien es cierto que en el régimen de Estados Unidos son efectivos los principios liberales de controles y contrapesos y separación de poderes, varios académicos, líderes de opinión y juristas estadounidenses, herederos del ideario liberal de poder limitado y gobierno pequeño han documentado y criticado ampliamente la forma en que la institución presidencial de su país, con el paso del tiempo, ha ido adquiriendo más y más poder; también han señalado que se ha convertido en una institución con tintes monárquicos o imperiales (Schwarz y Huq, 2007; Rudalevige, 2005; Brass, 2011). Dichas acusaciones por parte de los autores citados se fundamentan en que la institución presidencial se ha vuelto más amplia y poderosa en relación con el proyecto originario de gobierno pequeño y limitado. Pero sobre todo sus denuncias han sido a que el Ejecutivo federal ha adquirido con el paso del tiempo facultades que lo han hecho menos transparente y más autoritario, al hacerse de varios mecanismos que le permiten sortear los controles y supervisiones del Congreso. Pero, ¿cómo es la institución presidencial en Estados Unidos?

## 2. Los poderes constitucionales o formales del presidente de Estados Unidos

En Estados Unidos, como en el resto de los sistemas presidenciales, el poder Ejecutivo recae en una sola persona que al mismo tiempo es jefe de Estado y jefe de Gobierno.<sup>1</sup> La institución presidencial fue diseñada por los Padres Fundadores de los Estados Unidos como una institución opuesta a la monarquía absoluta, lo que ocasionó que

por mucho tiempo el presidente fuera una figura política relativamente débil. Sin embargo, a lo largo del siglo xx se fue empoderando el Ejecutivo, desempeñando un papel mucho más relevante dentro de la política de Estados Unidos (Fisher, 2001).

El presidente de Estados Unidos es electo por un periodo de cuatro años, y puede ser reelecto por un periodo adicional. En un principio no existía un límite constitucional a las reelecciones del Ejecutivo, pero el primer presidente, George Washington, no quiso buscar un tercer periodo de gobierno, lo cual se estableció como regla no escrita que la reelección sería una sola vez. En plena Segunda Guerra Mundial, el presidente Franklin D. Roosevelt se postuló de nuevo y fue aceptado porque en ese momento de crisis internacional lo que se buscaba era la continuidad y estabilidad del gobierno nacional. Pero al terminar la guerra, las divisiones partidistas reactivaron las críticas al presidente y se prohibió, mediante la 22ª Enmienda, una segunda reelección (Bumiller, 2009).

El primer y tal vez más importante poder presidencial emana directamente de la Constitución en su artículo 2º, y es su poder militar al ser Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos. Con ello, el presidente tiene bajo su mando a los soldados, aviones y buques de guerra del ejército más poderoso del mundo.

Cuando los constituyentes de Filadelfia en 1787 crearon a la institución presidencial, la primera facultad que le confrieron fue la de ser Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. La razón fue que si hay algo en lo que todos están de acuerdo, sin importar la ideología o postura política (salvo para quien es anarquista), es que la principal función de todo gobierno es garantizar la seguridad de los ciudadanos, en especial de agresiones extranjeras.

---

1. Jefe de Estado es el representante del país como un todo frente a otros Estados, y a la vez un símbolo de unidad de toda la nación. En contraste, el jefe de Gobierno es quien dirige a la administración pública, es decir, quien lleva el día a día de la conducción del gobierno, sobre todo en el ámbito interno. En los sistemas presidenciales esa diferencia es inexistente porque una sola persona, el presidente, concentra en su persona ambos cargos, pero en los sistemas parlamentarios existe una clara diferenciación. Por ejemplo, en Inglaterra, Japón o Suecia el jefe de Estado es el Rey o la Reina, quien tiene un rol más que nada ceremonial (salvo en situaciones de grave crisis institucional, donde puede ser un actor clave) y se espera que sea política y electoralmente neutral. El jefe de Gobierno es el Primer Ministro, quién es el jefe de un partido político y al ser el jefe de ministros o de gabinete dirige al aparato administrativo del Estado (Lijphart, 2004).

A lo largo de la historia de Estados Unidos ha habido varios presidentes que previamente fueron generales y héroes de guerra: George Washington, Andrew Jackson, Henry Harrison, Zachary Taylor, Ulysses S. Grant y Dwight David Eisenhower. Muchos otros presidentes han sido veteranos de guerra, pero sólo uno ha dirigido a las tropas militares en el campo de batalla, al mismo tiempo que era presidente: George Washington en la Rebelión del Whiskey (1791-1794).

Además de lo anterior, el presidente es por atribución constitucional el jefe del cuerpo diplomático de Estados Unidos, por lo que dirige buena parte de la política exterior de esa nación. Lo anterior incluye la facultad para hacer tratados, pero estos son en su mayoría redactados por los funcionarios del Departamento de Estado, aunque él toma mucho crédito por ello. Es el presidente quien designa embajadores y oficiales del Departamento de Estado, que es la institución encargada de la política exterior.

Después de sus atribuciones militares, el poder presidencial más visible es recibir embajadores, que es una facultad significativa, ya que el recibir a un canciller significa el reconocimiento del gobierno que envió a ese diplomático. Esto significa que el presidente tiene el poder de legitimar a un gobierno extranjero.

Por mandato constitucional, el presidente debe presentar ante el congreso de vez en cuando (*time to time*) un informe sobre el estado en que se encuentra la nación (*State of the Union*). Esto se realiza a través de una reunión anual entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Aunque George Washington cumplió con ello presentándose en persona,<sup>2</sup> los presidentes desde Thomas Jefferson (periodo 1801-1809) hasta William Taft (periodo 1909-1913) cumplieron con dicha obligación constitucional cuando presentaron un informe escrito. Fue hasta 1913 que Woodrow Wilson instauró la práctica de hacer del informe presidencial un discurso público. Aunque esto no tiene la apariencia de ser un poder presidencial, sino por el contrario un instrumento para controlarlo, es utilizado por los presidentes para establecer una agenda política nacional que pone en la mesa los temas de política pública a debatir para el próximo año, lo que puede convertirse en una gran presión sobre los asuntos que el Congreso integrará en su agenda legislativa (Shogan, 2015).

El presidente tiene ciertas facultades legislativas, entre ellas vetar iniciativas de ley aprobadas por el Congreso. También puede convocar al Congreso para reunirse en

sesiones especiales fuera del tiempo estipulado para su periodo ordinario. A su vez, también tiene facultades judiciales al nombrar jueces federales y ministros de la Suprema Corte (aunque lo hace una vez que lo apruebe el Senado). Además de que puede otorgar indultos a personas acusadas de crímenes federales.

### 3. Los poderes metaconstitucionales o informales del presidente de Estados Unidos

La Constitución diseñó un presidente con poderes bastante limitados en concordancia con su ideal de gobierno pequeño y limitado. Pero la realidad política de Estados Unidos ha cambiado mucho desde 1788. Los poderes presidenciales se han incrementado considerablemente en una dimensión tan grande que varios estudiosos consideran se ha alejado de lo que deseaban los creadores de la Constitución. Los poderes informales no significan algún incumplimiento o quebranto hacia la letra del texto constitucional, aunque en varias ocasiones sí a su espíritu, a la intención con la que fue redactada dicha disposición.

Como se observó en el apartado anterior, la Constitución le otorga al presidente un número muy reducido de facultades, y casi todas ellas requieren de la aprobación del Congreso, pero una cosa es el texto constitucional y otra la realidad política. En los hechos, el Ejecutivo puede hacer más allá de lo que la Constitución estipula. Esos son los poderes metaconstitucionales o informales que si bien no aparecen en la Constitución, algunos vienen implícitos y otros más son considerados inherentes a la institución presidencial. Lo anterior significa que son resultado de la lógica política y administrativa que se requiere para la implementación de lo establecido en la Constitución, aunque en un inicio no hayan sido visualizados por los constituyentes, ya que no había forma de que estos supieran lo que iba a pasar en el futuro.

Por ejemplo, la Constitución dice explícitamente que “el presidente es el Comandante en Jefe del ejército y de la marina”, lo cual quiere decir que el titular de la presidencia debe de liderar a las fuerzas armadas cuando la nación esté en guerra. También implica que él debe de comandar a la Fuerza Aérea, aunque la Constitución sólo mencione al ejército y la marina, ya que a finales del siglo XVIII, cuando fue redactada, no existían aviones. Hasta aquí todo está claro; sin embargo, ¿qué sucede cuando la nación no está en guerra? O al menos cuando no se está oficialmente en guerra.

Como estipula el artículo 1° de la Constitución, es el Congreso quien tiene el poder para declarar la guerra como

2. Sus informes tuvieron lugar en Nueva York, ya que en ese entonces no existían ni el Capitolio ni la Casa Blanca.

un contrapeso al poder militar del presidente. Pero aun cuando el Congreso no haya emitido alguna declaración formal de guerra, el presidente tiene el poder de movilizar a las tropas. Si hay una amenaza inmediata a los Estados Unidos y el Congreso no ha contado con el tiempo o la oportunidad para declarar la guerra, se espera que el Comandante en Jefe, o sea el presidente, use la fuerza para proteger a la nación.

Lo anterior es un ejemplo clásico de un poder inherente a la institución presidencial, no explicitado en la Constitución. El problema es que una vez que se le otorga poder a alguien para liderar y controlar a las Fuerzas Armadas, limitarlo es bastante complicado, pues no queda claro cuándo se debe de realizar la movilización o el envío de tropas si no se tiene certeza sobre si algo es o no un peligro inminente para la Seguridad Nacional. Hay que recordar que la Seguridad Nacional es un ámbito que rebasa lo estrictamente bélico, ya que incluye la seguridad alimentaria, suficiencia energética, seguridad ambiental, migraciones masivas, y todo aquello que se considera atenta o puede atentar contra el normal desarrollo del sistema económico y político del país (McElreath, 2013).

Si se revisa la mayoría de los casos en los que Estados Unidos ha enviado tropas a un conflicto armado, sobre todo en los siglos xx y xxi, se notará que han sido por órdenes del presidente sin una declaración formal de guerra por parte del Congreso. Estados Unidos ha mandado tropas y equipo bélico a Corea (1950-1953), Vietnam (1955-1975), Afganistán (2001-2015) y dos veces a Irak (1990-1991 y 2003-2011) sin haber declarado la guerra, sólo por mencionar sus intervenciones militares más grandes.

Parecería que ese poder presidencial no tiene algún límite o contrapeso, por lo que el Congreso en 1973 aprobó la Resolución sobre Poderes de Guerra (*War powers resolution*) que obliga al presidente a obtener autorización del Congreso (que no es lo mismo que una declaración de guerra) para usar tropas luego de 60 días de iniciada su intervención militar (más 30 días para organizar e implementar la retirada). Caso contrario, las tropas tendrían que regresar a sus cuarteles. Aunque esto pareciera ser una gran limitante frente al poder del presidente, en los hechos sólo se ha presentado una ocasión donde el Congreso de Estados Unidos le niega dicha autorización al presidente, y fue en 2011 en Libia (Grimmett, 2012).

Otro poder metaconstitucional se encuentra en el ámbito de las relaciones exteriores. Formalmente la Constitución dice que el presidente tiene el poder para hacer tratados internacionales, recibir embajadores

extranjeros y nombrar a los embajadores y cónsules que representarán a Estados Unidos frente al resto de las naciones. Informalmente, el presidente ha desarrollado el poder de negociar Acuerdos Ejecutivos (Executive Agreements) que no se encuentran en parte alguna de la Constitución. Esos acuerdos son tratados internacionales que de manera formal no lo son, con lo que el presidente se salta la necesidad de ratificación de dos terceras partes del Senado, sino que es suficiente una aprobación de mayoría simple en ambas cámaras. Esto explica por qué los presidentes suelen preferir los acuerdos en lugar de los tratados (Kenneth, 2001).

Para ilustrar lo importante de estos Acuerdos Ejecutivos, hay que mencionar que entre ellos se encuentra el Acuerdo General sobre Aranceles Aduanas y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) que dio lugar a la Organización Mundial de Comercio (World Trade Organization, WTO), o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (North American Free Trade Agreement, NAFTA).

Por otra parte, el presidente elige como directores o jefes de las secretarías y agencias federales (como el FBI, la CIA o la Reserva Federal) a personas que concuerdan con sus creencias ideológicas y apoyan sus políticas (o al menos él espera que ellos lo hagan). Mediante esos nombramientos, el presidente va dando forma a la agenda política nacional. Pero más importante aún es que al nombrar a un alto funcionario, el presidente tiene un poder directo sobre la institución federal en cuestión sobre cómo implementará sus políticas públicas.

Ese poder presidencial sobre las secretarías y las agencias federales es enorme, ya que no sólo dirige al gobierno nacional, sino que influye en los gobiernos estatales. Esto es posible debido a que, desde el *New Deal*, los estados reciben recursos de programas federales, lo que genera los incentivos para que las entidades federativas se vayan acoplando a las directrices de la federación y cumplirán con sus indicadores si es que quieren “bajar” esos recursos (Zavodnyik, 2011).

Constitucionalmente el presidente tiene poderes bastante limitados sobre el Congreso. El Congreso se reúne y trabaja sin que el presidente pueda obligar a los congresistas o senadores sobre qué hacer y rara vez veta lo que ellos han aprobado.<sup>3</sup>

Esto explica en gran medida que si el presidente veta una iniciativa que fue aprobada por el Legislativo, éste puede anular el veto (*override of a veto*) aprobándola de nuevo

3. En toda la historia de Estados Unidos, menos de 10% de las iniciativas de ley que ha aprobado el Congreso ha sido vetado por el presidente (USS, 2016).

con dos terceras partes de sus miembros, con lo que se convierte en ley sin necesidad de la firma del presidente.

Pero informalmente el presidente tiene mecanismos para influir en el proceso legislativo. El presidente interviene en la agenda legislativa al hacer recomendaciones sobre las iniciativas de ley que a él le gustaría que fueran aprobadas. Esto es conocido como iniciativa legislativa y significa que el presidente redacta un borrador sobre lo que debe de discutirse en el Congreso, de tal forma en que pueda ser aprobado. Esto es lo que hacen los presidentes con agendas legislativas de gran calado, como la Ley del cuidado de salud asequible (*Affordable Care Act*). Esa reforma fue conocida en los medios como *Obamacare*, y es un claro ejemplo de la identificación de una legislación con el presidente, al grado de que su título es una expresión que une *Obama* y *Medicare* (un seguro de salud proporcionado por el gobierno a discapacitados o a personas mayores de 65 años).

No existe ningún instrumento constitucional para que el presidente obligue al Congreso para aprobar algo. Por eso, los presidentes de Estados Unidos con frecuencia emiten órdenes ejecutivas, que son normatividades o decretos creados por él, sin el aval del Congreso. Estas órdenes o decretos pueden derogarse por la aprobación de una ley en la materia por parte del Congreso o por sentencias de la Suprema Corte.<sup>4</sup>

Las órdenes ejecutivas son en realidad leyes (ya que tienen el respaldo de la fuerza pública) emitidas por el presidente que busca evadir el proceso legislativo (que puede ser bastante tortuoso) y actuar de forma unilateral. Muchas políticas de gran relevancia, no sólo para Estados Unidos sino en otros países, se han implementado mediante órdenes presidenciales sin la aprobación del Congreso, como la compra de Luisiana (por Thomas Jefferson), la anexión de Texas (por James Polk), la emancipación de los esclavos (por Abraham Lincoln), poner a japoneses-americanos en campos de concentración durante la Segunda Guerra Mundial (por Franklin D. Roosevelt), terminar con la segregación racial dentro de las Fuerzas Armadas (por Harry S. Truman), la creación del

4. Franklin D. Roosevelt llegó a emitir 3 522 órdenes ejecutivas durante su mandato.

Una de ellas, muy controvertida como para ser aprobada por el Congreso, fue la de prohibir a la población de Estados Unidos tener posesión de oro, ya sea monedas, lingotes o certificados. Con esa orden, el gobierno nacional expropió todo el oro de Estados Unidos, con lo que pudo implementar una política monetaria centralizadora con el objetivo de superar la crisis económica conocida como la Gran Depresión (Peters y Wooley, 2010).

Cuerpo de la Paz (por John F. Kennedy) o implementar la Acción Afirmativa mediante el Plan de Filadelfia (por Richard Nixon).

Pero las órdenes ejecutivas no son tan durables como las leyes emitidas por el Congreso. Si el siguiente presidente en funciones no está de acuerdo con cierta orden ejecutiva, puede eliminarla o reescribirla con facilidad como su predecesor la emitió.

Formalmente es el Congreso quien asigna el presupuesto con que trabajará el gobierno federal. Informalmente el presidente puede confiscar o retener el dinero que el Congreso aprobó para ciertos programas o proyectos si él no desea implementarlos. De esa forma, el presidente puede usar esos recursos para canalizarlos a otra área o financiar alguna política pública nueva que él tenga en mente pero que el Congreso nunca aprobó o ni siquiera discutió.

Por último, existe otra atribución del Ejecutivo que no está en la Constitución, pero que es de suma importancia. Los presidentes, junto con toda la estructura del gobierno, son supervisados tanto por el Congreso como por los medios y el público en general sobre sus acciones y decisiones. A pesar de ello, los presidentes poseen la facultad de retener información casi discrecionalmente, arguyendo que ésta es tan importante, que de ser revelada se pondría en riesgo la Seguridad Nacional. A esto se le conoce como privilegio ejecutivo. Es verdad que una orden de la Suprema Corte puede obligar al gobierno para hacer pública la información que él se haya negado a declarar. El caso más famoso ha sido cuando la Corte le ordenó a Richard Nixon revelar las cintas de grabaciones sobre sus conversaciones sobre el caso Watergate. La información revelada generó tal escándalo que provocó la renuncia de ese presidente (Garvey y Dolan, 2012).

## Conclusiones

Los creadores de la Constitución de Estados Unidos cuando la diseñaron deseaban crear un presidente débil y bajo la vigilancia del Congreso. Varios estudiosos del presidencialismo mexicano han querido ver al régimen de Estados Unidos como el “deber ser” de los regímenes presidenciales. Pero desde hace mucho tiempo el presidencialismo de Estados Unidos se ha alejado de manera considerable del proyecto original.

Pero la fortaleza del presidente no necesariamente significa una desviación del régimen democrático o republicano. Asumir eso es tener una postura esencialista que no toma en cuenta los cambios y adaptaciones que tiene que sufrir

un régimen para funcionar, para sobrevivir, para ser viable. Al menos en Estados Unidos, la institución presidencial débil se ha transformado en una fuerte, en gran medida por las necesidades propias de la expansión del gobierno federal (cuando la Constitución se redactó Estados Unidos tenía menos de 20% de su territorio actual), como del crecimiento exponencial de su economía y el rol de ese país como potencia global de primer orden.

Al menos desde el *New Deal*, que en su mayoría fue una serie de programas legislativos y no órdenes ejecutivos, en muchos de los casos es el Congreso que de manera voluntaria concede ese poder al presidente. Cuando el Congreso crea una agencia o un programa de política pública también decide cuál será el nivel de discrecionalidad que tendrán los funcionarios que se harán cargo de ella.

Casi todas las facultades metaconstitucionales del presidente son con la venia o la complicidad del Congreso. Si el Congreso (o al menos una mayoría de sus miembros) se propone acotar o quitarle al presidente cierto poder informal, el Ejecutivo no puede hacer mucho al respecto. En última instancia la delegación de poderes del Congreso al presidente es contingente en tiempo, lugar y depende del clima político imperante, el cual cambia con frecuencia. El Congreso posee en todo momento la facultad de rescindir, enmendar y supervisar sobre cualquiera de los poderes que le delega al presidente.

Pero el Congreso decide delegar poder al presidente en gran parte porque el Legislativo desea evitar ser responsables de políticas poco populares o muy controvertidas, pero que podrían ser necesarias. De esa forma, durante sus campañas para reelegirse, los legisladores pueden culpar al presidente de todo lo que salió mal. Así que, en lugar de centrar las acusaciones en la figura presidencial por invadir los espacios de competencia de las otras ramas del gobierno, tal vez tendría que ponerse la atención en esa delegación legislativa (*congressional delegation*), en la que deliberadamente el Congreso transfiere espacios de poder al Ejecutivo (Madelon Lief, 2004).

Pero aun cuando el Congreso delega poder a la rama ejecutiva, lo que parece contrariar el principio de separación de poderes, debe de recordarse que esas facultades concedidas pueden y con frecuencia son verificadas por la Suprema Corte, la cual revisa las leyes y regulaciones de la burocracia y las agencias federales.<sup>5</sup>

Haciendo un ejercicio de prospectiva sobre el presidencialismo estadounidense y su relación con México, en los últimos meses múltiples periodistas y líderes de opinión arguyen que Donald Trump (presidente electo al momento de escribir estas líneas), no podrá realizar

muchas de sus promesas de campaña que se consideran perjudiciales para los mexicanos, sobre todo en materia comercial y migratoria. Sustentan esos dichos en que el sistema político de Estados Unidos cuenta con un efectivo régimen de contrapesos entre los diferentes poderes de la Unión, así como un federalismo vigoroso y mucho más descentralizado que el nuestro. Efectivamente el Congreso, la Suprema Corte y los gobiernos estatales son actores bastante poderosos que pueden neutralizar múltiples acciones presidenciales. Sin embargo, como se ha mostrado en este artículo, la institución presidencial ha amasado el poder suficiente, si bien no como para implementar de forma unilateral la agenda nacional, sí para desplegar una serie de acciones ejecutivas de gran impacto tanto en la política interna como en la global de ese país. Si a lo anterior sumamos que ambas Cámaras del Congreso cuentan con mayoría republicana, y que el presidente junto con el Senado nombrarán próximamente al juez de la Suprema Corte para integrar una mayoría de magistrados conservadores y que la mayoría de los gobernadores son republicanos (31 frente a 18 demócratas y un independiente que hasta 2014 era republicano), nos encontramos frente a un escenario donde mucho dependerá del oficio político de Trump y sus colaboradores con los que forme equipo de gobierno, quienes contarán con unas herramientas institucionales (aunque sean informales) suficientes como para intentar implementar al menos partes sustanciales de su proyecto.

A lo anterior hay que hacer dos matices importantes. El primero es que el Partido Republicano está dividido en varias facciones, muchas de las cuales no comulgan con el programa de Trump, sobre todo en sus posturas antilibre mercado. El segundo es que los legisladores demócratas, aunque son minoría en el senado, pueden recurrir a la técnica del filibusterismo (*filibuster*) que consiste en obstruir el debate parlamentario al retener la palabra durante toda la sesión, la cual para superarse demanda una mayoría de 60 votos, cifra superior a los 52 senadores republicanos. De esa forma, los contrapesos se reactivarían.



5. Un buen ejemplo de esto es el caso *Immigration and Naturalization Service vs. Chadha* en 1983. En esa ocasión la Suprema Corte falló anulando un veto legislativo de la Cámara de Representantes. La Corte argumentó que la Cámara por sí misma no tiene la facultad para negar o consentirle algo a la rama Ejecutiva en materia migratoria, sino que tenía que hacerlo respetando los principios del bicameralismo. Es decir, la decisión tenía que ser tomada en conjunto con el Senado.

- Bernstein, R. (2009). *The Founding Fathers Reconsidered*. New York: Oxford University Press.
- Brass, C. (2011). *Shutdown of the Federal Government: Causes, processes, and effects*. Washington D. C.: Congressional Research Service.
- Bumiller, E. (2009). *Inside the presidency*. New York: NG Press.
- Carpizo, J. (2004). *El presidencialismo mexicano*. México: Siglo XXI editores.
- Fisher, L. (2001). *The pocket veto: Its current status*. Disponible en <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL30909.pdf>. Consultado el 11 de septiembre de 2016.
- Garvey, T. y Dolan, A. (2012). *Presidential claims of executive privilege: History, law, practice and recent developments*. Washington D. C.: Congressional Research Service.
- Grimmett, R. (2012). *War power resolution: Presidential compliance*. Washington D. C.: Congressional Research Service.
- Kenneth, M. (2001). *With the stroke of a pen: executive orders and presidential power*. Princeton: Princeton University Press.
- Lijphart, A. (2004). *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. México: Ariel Ciencia Política.
- Lloyd, D. (1998). *Polybius and the Founding Fathers: the separation of powers*. Disponible en <http://mlloyd.org/mdl-idx/polybius/intro.htm>. Consultado el 10 de septiembre de 2016.
- Madelon Lief, M. (2004). *The Delegation Doctrine*. Disponible en <http://legis.wisconsin.gov/lrb/pubs/consthi/04consthiV1.htm>. Consultado el 11 de septiembre de 2016.
- Madison, J. (1788). *The Federalist 51*. Disponible en <http://www.constitution.org/fed/federa51.htm>. Consultado el 10 de septiembre de 2016.
- Manin, B. (2002). *The principles of representative government*. New York: Cambridge University Press.
- McElreath, D. (2013). *Introduction to Homeland Security*. Boca Raton: CRC Press.
- Peters, G. y Woolley, J. (2010). *The american presidency project*. Disponible en <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=14611>. Consultado el 10 de septiembre de 2016.
- Rudalevige, A. (2005). *The new imperial presidency*. Michigan: University of Michigan Press.
- Sartori, S. (2008). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schwarz, F. y Huq, A. (2007). *Unchecked and unbalanced: presidential power in a time of terror*. New York: New York Press.
- Serrano Migallón, F. (2006). *Facultades metaconstitucionales del Poder Ejecutivo en México*. México: UNAM.
- Shogan, C. (2015). *The President's State of the Union address: Tradition, function, and policy Implications*. Washington D. C.: Congressional Research Service.
- Tocqueville, A. de (1990). *Democracy in America*. New York: Vintage Classics.
- USS (United State Senate) (2016). *Override of a veto*. Disponible en [http://www.senate.gov/reference/glossary\\_term/override\\_of\\_a\\_veto.htm](http://www.senate.gov/reference/glossary_term/override_of_a_veto.htm) Consultado el 10 de septiembre de 2016.
- Zavodnyik, P. (2011). *The Rose of the federal colossus: The growth of federal power from Lincoln to FDR*. Santa Barbara: Praeger.



Ilustración: Bettina Montes de Oca Corral