

BIBLIOGRAFÍA

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

FISHER, Louis, *The politics of shared power. Congress and the Executive* 182

FISHER, Louis, *The politics of shared power. Congress and the Executive*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1981, 217 p.

1. El presente libro es de interés por el análisis que logra efectuar sobre el sistema de poder compartido, así como de sus implicaciones, que ha caracterizado a la renovada teoría de división de poderes, o, como diría Richard Neustadt¹ de la separación de instituciones que comparan poderes.

Fisher ofrece un detallado tratamiento del papel que juega el presidente en el procedimiento legislativo, así como el involucramiento del Congreso en la administración pública de Estados Unidos.

Siendo un libro descriptivo y a la vez analítico del sistema político americano, resulta atractivo para el especialista mexicano porque le permite conocer el desarrollo del sistema político americano y contrastarlo con el nuestro que, a pesar de seguir los lineamientos de aquél, ofrece un panorama tan distinto, que pareciera que los animan diferentes teorías políticas.

Robert L. Peabody prologa el libro y ya apunta un factor diferenciador que seguramente promovió el desarrollo pragmático de las instituciones políticas. La Constitución americana de 1787 no determina el camino a seguir para llevar a la práctica la teoría de los frenos y contrapesos.

Por su parte, Fisher adelanta desde el prefacio una idea que resulta altamente sugestiva para la realidad mexicana: la divergencia de intereses y conflictos propios entre la presidencia y el Congreso rebasan incluso la disciplina o lealtad partidarista. El caso de James E. Carter, presidente por el Partido Demócrata, nos ilustra el hecho de que el Congreso, a pesar de coincidir en su integración con una mayoría del mismo partido demócrata, mantuvo serios conflictos con el Ejecutivo acerca del entendimiento de prioridades políticas y facultades constitucionales. Lo anterior lleva a concluir que las instituciones de la presidencia y el Congreso cuentan con sus obligaciones constitucionales divergentes, así como sus respectivos intereses de electores (*constituen-cies*) que representar, lo que los hace caer en conflicto en todas las circunstancias.

Igualmente, Fisher parte del supuesto, sostenido por la ciencia política contemporánea, que la actividad jurisdiccional es tan política como la administrativa o legislativa. En México, contrastantemente basados en las tesis de Ignacio Vallarta,² se reitera en todos los órdenes

¹ Cfr. *Presidential Power*, 2a. ed., Nueva York, John Wiley & Sons, 1980.

² *Cuestiones constitucionales*, obras completas de Ignacio L. Vallarta, México, Porrúa, t. I, pp. 110 y ss., t. III, pp. 166 y ss.

la supuesta separación entre lo "jurídico" y lo "político" o entre lo "técnico" y lo "político".³

A diferencia de México, Estados Unidos experimentó, al inicio de su vida independiente, la forma confederada de gobierno con un Congreso omnímodo que concentraba para sí las tres funciones: legislativa, administrativa y jurisdiccional. A partir de 1781, la importancia de la función administrativa fue imponiéndose y provocando la separación de una rama ejecutiva.

2. Según Howard Taft⁴ una de las facultades más poderosas con que cuenta el presidente de Estados Unidos es la de nombrar a los funcionarios de la administración pública. Ésta representa un importante instrumento de empleo en muchos países, incluyendo, por supuesto, a México.⁵

Fisher trata varias facultades presidenciales que, lejos de ser exclusivas, demuestran la concurrencia del Congreso. La facultad de nombramiento es la primera en considerarse. Según Fisher el Congreso cuenta con el recurso de crear, modificar la organización o, de plano, suprimir a las agencias gubernamentales, así como la de estipular las condiciones de selección para que el presidente pueda escoger a su candidato. Por otra parte, el Congreso ratifica la designación de los secretarios de Estado, y ésta es una diferencia con México.

Una segunda facultad presidencial es la de "recibir embajadores y otros ministros", mediante la cual se ha expandido la facultad de negociación y conducción de las relaciones exteriores. Aunque la celebración de tratados internacionales cuenta con una participación del Senado, el presidente ha ido aumentando su poder debido a una decisión de la Suprema Corte de Justicia, *U.S. v. Curtiss Wright*, 299 U.S. 304 (1936), así como a la práctica de los "acuerdos del Ejecutivo".⁶ Sin embargo, la facultad presidencial más extendida en relaciones exteriores, ha sido la que le otorga la categoría de comandante en jefe de las fuerzas armadas,⁷ lo cual es típico de un país imperialista como Estados Unidos.

El poder de perdón es otra facultad presidencial y una de las pocas que efectivamente ejerce sin participación de los otros poderes. A di-

³ Como se ha tratado de aplicar para diferenciar entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos o los organismos descentralizados.

⁴ *The president and his powers*, Nueva York, Columbia University Press, 1967.

⁵ Cfr. González Pérez, Jesús, *Administración pública y libertad*, México, UNAM, 1971.

⁶ Cfr. Schwartz, Bernard, *Los poderes de gobierno*, México, UNAM, 1966, t. II.

⁷ Rossiter, Clinton, *The Supreme Court and the commander in chief*, 2a. ed., Ithaca, Cornell University Press, 1976; Henkin, Louis, *Foreign affairs and the Constitution*, Nueva York, Norton, 1972.

ferencia de México, tanto el indulto como la amnistía son ejercidos por el presidente.

Las relaciones Congreso-Ejecutivo han sido, recientemente, probadas con respecto a dos situaciones. La primera corresponde al hecho de que el Congreso puede requerir del Ejecutivo y de sus colaboradores la información que juzgue conveniente. El Ejecutivo, por su parte, ha considerado que cierto material, calificado enteramente a su arbitrio, es información clasificada como importante para la "seguridad nacional". Sin embargo, desde las investigaciones de las actividades de Nixon con relación al escándalo de Watergate, los propios tribunales federales han minimizado tal argumento (*U.S. v. American Telephone & Telegraph Co.* 567 F2d, 121, D.C. CIR. 1977).

La segunda situación se refiere al veto de bolsillo primeramente usado por James Madison en 1812. La Constitución americana determina que todo proyecto aprobado por el Congreso y enviado al presidente, éste debe hacer observaciones en los siguientes diez días, de lo contrario el proyecto se transforma en ley automáticamente, a menos que el propio Congreso, en virtud de haber concluido sus sesiones, no haga posible la interposición del veto. Desde 1976 el Congreso acordó que este veto sí puede ser válido al término de las sesiones del año (en Estados Unidos hay dos periodos de sesiones durante el año), siempre que el Congreso haya omitido el autorizar a uno de sus empleados el recibir proyectos vetados.

3. Constitucionalmente, el papel del presidente con relación al Congreso se puede resumir en las siguientes acciones: a) la facultad para presentar iniciativas de ley, b) la posibilidad de vetarlas, c) la de formular los tratados internacionales y d) la de convocar al Congreso para realizar sesiones.

El momento más adecuado para que el presidente recomiende sus proyectos ante el Congreso es cuando éste rinde, personalmente desde 1913, su informe anual.

El Congreso habitualmente espera que sea el propio Ejecutivo el elaborador de las iniciativas de ley. Desde 1955, Richard Neustadt refiere que un congresista se dirigía a un funcionario en una audiencia en los siguientes términos: "No espere que nosotros empecemos de la nada para satisfacer a su gente, esa no es la manera en que hacemos las cosas aquí, usted bosqueje las iniciativas (de ley) y ya nosotros trabajaremos sobre ellas." ⁸ En efecto, en un estudio de 1965 se concluyó que el 80% de las iniciativas habían provenido del Poder Ejecutivo.

⁸ Cfr. "Presidency and Legislation: Planning the President's program", *American Political Science Review*, Washington, núm. 49, 1955, p. 980.

La inexactitud en la Constitución americana sobre la mayoría de los dos tercios del Congreso para superar el veto, que también existe en México, quedó resuelta en 1919 a través del caso *Missouri Pacific Railroad Co. v. Kansas* (248 U.S. 277) que decidió que tal proporción sería de los presentes y no de la totalidad de congresistas. El veto es un poderoso instrumento del presidente, pues una iniciativa vetada pocas veces es superada por el Congreso. De los 1380 proyectos vetados por Carter, el Congreso sólo pudo superarlo en 94 casos.

Sin embargo, las relaciones entre ambos poderes entran en estrecha actividad en la elaboración y acuerdo cotidianos de políticas. Antes de Thomas Jefferson, las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso eran esporádicas y formales. Durante la administración de Jefferson se llegó al máximo entendimiento entre ambos poderes, lo que le permitió la reelección por tres ocasiones,⁹ pues la índole de relaciones era informal. En 1864, las relaciones dan un giro a iniciativa de Georges Pendleton, quien promovió la autorización de que los secretarios de Estado pudieran ocupar un lugar en las sesiones del Congreso. La fase final la constituye la creación de una oficina dentro de la presidencia, cuya función es el establecimiento permanente de comunicación con el Congreso. Dicha oficina se creó en 1921 con el nombre de Oficina del Presupuesto (*Bureau of the Budget*) y fue transformada hacia 1970 en Oficina de Administración y Presupuesto (*Office of Management and Budget*). Entre las funciones más importantes de conexión están las de concentrar y vigilar los proyectos de ley generados en la administración pública.

4. Por su parte, el Congreso también ha hecho lo suyo para involucrarse cada vez más en los asuntos del presidente. La primera fuente es el régimen de responsabilidad que los secretarios de Estado tienen hacia el Congreso. Se entiende que al crearse las dependencias del Ejecutivo mediante leyes del Congreso, éstas son responsables ante su órgano creador. Por su parte, el propio Ejecutivo lo ha reconocido por lo menos desde 1854.

Además, desde los años treinta, se ha desarrollado la práctica denominada "veto legislativo" que implica una disposición, contenida en ley previa, tendiente a suspender los efectos de un acto administrativo durante un periodo de 60 a 90 días, para que el Congreso pueda aprobar o no dicho acto.

En materia del ejercicio de la cuenta pública, se da igualmente el curioso "veto de comisión" consistente en la facultad de alguna de las

⁹ Cfr. Young, James, *The Washington community 1800-1828*, Nueva York, Jarbinger, 1966.

comisiones del Congreso, reconocida mediante ley previa, de aprobar o no ciertas decisiones presupuestarias del Ejecutivo.

Por lo que respecta a las relaciones exteriores, el Congreso ha avanzado con la promulgación de la Resolución de Facultades de Guerra de 1973. Nixon había conducido hostilidades a principios de la década de los setenta, sin recabar la autorización del Congreso. Con esta resolución, el Congreso reconoce la facultad del presidente como comandante en jefe de las fuerzas armadas, de iniciar hostilidades ante casos de emergencia; sin embargo, tal autorización fenece hasta por un plazo de noventa días, después del cual las hostilidades no pueden continuar a menos que haya una declaración de guerra formal del Congreso.

5. Por lo anterior, Fisher plantea la interrogante: ¿Es la burocracia agente del Congreso o del presidente? Las secretarías de Estado son anteriores a la Constitución, ya que habían sido creadas por la Confederación desde 1781. Algunos aspectos tan importantes como la creación de las secretarías durante la implantación del régimen federal y la decisión de que al frente de cada una de ellas estaría un solo secretario, en lugar de un Consejo tal como había pasado en el ramo hacendario, proviene del Congreso en 1789. Finalmente, la existencia de la facultad del Congreso para ratificación de los titulares de las secretarías, ubican a la pregunta de Fisher en una real dimensión.

Si bien el nombramiento ha estado sujeto al control del Congreso, el presidente ha logrado que la remoción de sus colaboradores sea una facultad exclusiva. El asunto llegó a su punto crítico cuando el Congreso decidió iniciar el juicio político contra el presidente Andrew Johnson por haber removido éste a su secretario de guerra, Edwin Stanton, en contravención con la Ley de Definitividad en el Cargo de 1867. Por un voto fue decidido a favor del presidente, pero la última palabra no fue emitida hasta *Myers v. U.S.* 272 U.S. 52 (1926) en el que se reconoció la potestad presidencial para remover libremente a sus colaboradores.

Precisamente por los mecanismos de influencia, interés y control, a que está sujeta la administración pública norteamericana por parte del Congreso, grupos de presión, así como el servicio civil, el presidente ha creado estructuras administrativas a su alrededor, encargadas a cercanos asesores y colaboradores, denominadas Oficinas Ejecutivas del Presidente. Estas oficinas, que emplean a más de dos mil personas, se dividen según las materias, y han sido aparatos burocráticos paralelos a las secretarías de Estado que en no pocas ocasiones entran en conflicto.

Otro problema lo representan las comisiones independientes regula-

doras que representan al sector descentralizado en Estados Unidos, pues ya desde 1937 un comité presidencial llamado Brownlow, evidenció la ausencia de controles efectivos para esta "acéfala cuarta rama del poder". La creación, reglamentación y vigilancia del Congreso sobre estas comisiones es más amplia todavía que en el sector centralizado y, coronando su autonomía, están las limitaciones del presidente para remover a sus directivos o "comisionados". Un ejemplo histórico demuestra lo anterior: el presidente Franklin D. Roosevelt no pudo remover a un comisionado de la Comisión Federal de Comercio (Federal Trade Commission), según la Suprema Corte falló en el caso *Humphrey's Executor v. U.S.* 295 602 (1935).

6. Fisher logra exponer clara y concisamente el sistema político y administrativo de los Estados Unidos, que difiere tanto del nuestro. Sin embargo, a pesar de las diferencias, el conocimiento de este sistema es no sólo conveniente por su cercanía geográfica e institucional, sino por su contraste. El control, que el Ejecutivo mexicano posee sobre la administración pública federal, es más adecuado que el difuso sistema americano; no obstante, dicho control parece ahogar a la administración descentralizada en México y al respecto debiéramos entender el sistema norteamericano.

En el fondo, la lección que el citado sistema puede dar al especialista mexicano es el enriquecedor poder del Congreso como un efectivo freno y contrapeso al predominante Ejecutivo.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

GÓMEZ ROBLEDO, Antonio, *El ius cogens internacional (estudio histórico crítico)*, México, UNAM, 1982, 228 p.

En este libro, pequeño por su tamaño (228 páginas), pero grande por su importante contenido, el eminente iusfilósofo que es Antonio Gómez Robledo, nos muestra otra faceta de su recia personalidad de auténtico intelectual: la de un teórico y experimentado internacionalista.

Las palabras de su breve preámbulo atraen la atención del lector despertando inteligentemente su curiosidad intelectual, al señalar que a despecho de tantas guerras y atrocidades que continúan ensombreciendo el horizonte internacional, el derecho de gentes prosigue su marcha siempre ascendente, llegando así a la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, a los pactos internacionales sobre los mismos, y a la institución del *ius cogens* (1980), la cual, según nuestro autor, convierte