

II. VERSIONES IMPERANTES

Constituye, sin duda, un tópico o lugar común referirse al constitucionalismo latinoamericano diciendo que se caracteriza por un impresionante divorcio entre el texto constitucional y la realidad política. Es, asimismo, tesis admitida la de que los gobiernos latinoamericanos, basados teóricamente en la separación de los poderes, en la práctica se hallan sujetos a la voluntad omnimoda de sus respectivos jefes de Estado o presidentes.

Aun cuando el presente trabajo, como su título indica, se circunscribe a estudiar al Ejecutivo *en las constituciones* de América Latina, no podemos abstenernos de anotar y comentar estas y otras prevaecientes versiones sobre la realidad constitucional latinoamericana.

Desde mediados del pasado siglo autores europeos comenzaron a escribir sobre las instituciones políticas de Latinoamérica y a sostener las tesis a que hemos aludido.

A fines del siglo XIX, lord Bryce hizo un detenido viaje de estudio a varios países latinoamericanos y en la obra que escribió con motivo de ese periplo indicó que las constituciones de estos países, siguiendo el ejemplo de los Estados Unidos, adoptaron “el sistema de investir el Poder Ejecutivo en un presidente que se mantiene en el cargo por un término de años”. Y advirtió que dicho sistema por lo general ha llevado a dichos países “directamente a la dictadura”. Reconoce, no obstante, que el buen o mal éxito del régimen depende en gran parte del carácter del hombre que ejerza el poder. Los individuos de mala condición abusan del poder para enriquecerse con sus amigos; “los hombres buenos encuentran en él el medio más rápido y posiblemente el único para realizar las reformas que el país necesita y para extender su autoridad constitucional”.¹²

Otros autores europeos, también de fines del pasado siglo y de comienzos del actual, se han expresado en términos similares, o aún más críticos, con respecto a los gobiernos latinoamericanos. Barthélemy, por ejemplo, los calificó de “dictaduras democráticas”.¹³

Los autores norteamericanos, que son los que más estudios han hecho sobre los gobiernos latinoamericanos, son asimismo los que más severos juicios han emitido sobre los mismos. Según Pierson y Gil, “todos los países latinoamericanos establecen en principio la separación de los po-

¹² Bryce, James, *South America: Observations and Impressions*, New York, 1913, p. 538.

¹³ Barthélemy, Joseph, *op. cit.*, p. 197.

deres políticos...”; pero, “en la práctica la separación de poderes no es rígidamente observada. Con el transcurso del tiempo... la tendencia ha sido hacia el predominio del Ejecutivo.” Y agregan: “El papel dominante desempeñado por el jefe ejecutivo en todo el proceso gubernativo, y la resultante subordinación a la que las ramas legislativa y judicial quedan relegadas es el rasgo más saliente del gobierno latinoamericano.”¹⁴

Otro autor norteamericano, MacDonald, dice lo siguiente:

El ciudadano medio de los Estados Unidos no tiene idea acerca de la dimensión del poder colocado en las manos del Presidente de virtualmente todo Estado latinoamericano. Desde nuestro punto de vista, tal concentración de poder es peligrosa. Los latinoamericanos se inclinan a aceptarlo, pero consideran que es necesario. Piensan sobre él en términos de crisis —una revolución sucede a otra con inusitada rapidez— y anticipan el plausible argumento de que la crisis no espera las deliberaciones razonadas de muchos hombres. Uno, dicen, debe tener el poder necesario para actuar; sus manos no deben estar atadas cuando surja la emergencia.¹⁵

Los autores franceses contemporáneos, así como los españoles, no son menos causticos al referirse al sistema de gobierno latinoamericano. En un apéndice titulado “Los regimenes políticos iberoamericanos”, añadido a la versión española de la obra de Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, el autor de dicho apéndice dice lo siguiente:

El principio de la separación de los poderes fue plenamente incorporado al constitucionalismo iberoamericano y la gran mayoría de los textos constitucionales están estructurados de acuerdo con ese principio... Mas a pesar de estos reconocimientos constitucionales la realidad histórica, pasada y presente, de los pueblos iberoamericanos muestra claramente que el equilibrio y la armonía entre los poderes no se ha conseguido y que, en cambio, el poder ejecutivo ejerce un claro predominio sobre los otros dos. Este hecho ha llevado al profesor Lambert a denominar los regimenes iberoamericanos como de *preponderancia presidencial*.¹⁶

¹⁴ Pierson, W. W. y F. G. Gil, *Governments of Latin America*. Citados por Linares Quiutana, Segundo V., *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, Buenos Aires, 1963, t. IX, p. 165.

¹⁵ MacDonald, Austin F., *Latin American Politics and Government*, New York, 1949, p. 8.

¹⁶ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6a. ed. española, Barcelona, Edit. Ariel, 1980, p. 606.

De igual modo, Lambert, en su difundida obra *Amérique Latine*, hace las siguientes afirmaciones:

...la característica del régimen presidencial en la América Latina es que, a pesar de contar con análogas instituciones que los Estados Unidos, el presidente consigue habitualmente asegurarse una preponderancia tal que, incluso fuera de los periodos de inexistencia de la legalidad, tiende hacia su hegemonía.¹⁷

Y en otra parte de la citada obra agrega:

El vicio inherente al régimen de preponderancia presidencialista en la América Latina, no es, como se afirma con frecuencia, su aptitud para engendrar dictaduras, puesto que éstas se producen del mismo modo, y quizá con mayor facilidad, con otros regímenes, sino la de prestarse a disimular las dictaduras bajo formas constitucionales...¹⁸

Los autores latinoamericanos no son menos duros al calificar las formas y prácticas de gobierno de nuestros países. Linares Quintana, en su extenso y documentado *Tratado de la ciencia del derecho constitucional*, dice sobre el particular:

No existe duda de que tiene raíces profundas en los antecedentes y la tradición de América Hispana, la tendencia predominante en el panorama institucional de dichos países, que hace del presidente de la república un caudillo que absorbe los más importantes poderes del Estado...¹⁹

Uno de los temas del I Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional se denominó precisamente “El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”. En este congreso, celebrado en la ciudad de México en agosto de 1975 y organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se presentaron numerosas ponencias por constitucionalistas de la mayoría de los países latinoamericanos y hubo dos ponencias generales presentadas, respectivamente, por Héctor Gros Espiell (del Uruguay) y Luiz Pinto Ferreira (del Brasil).

¹⁷ Lambert, Jacques, *América Latina*, 3a. ed., versión española, Barcelona, Ediciones Ariel, 1973, p. 521.

¹⁸ *Idem*, p. 523.

¹⁹ Linares Quintana, Segundo V., *op. cit.*, t. IX, p. 167.

El primero de los citados constitucionalistas dice en su ponencia general:

La realidad política ha ido en Latinoamérica mucho más allá que los textos constitucionales en cuanto al predominio del poder ejecutivo. Y esto, naturalmente, ha sido así no sólo en la mayoría de los regímenes constitucionales, como consecuencia de una práctica que ha ampliado las competencias del ejecutivo y de una realidad política y social proclive a la personalización presidencial del poder, sino también, y principalmente, en los sistemas *de facto*...²⁰

A su vez, Pinto Ferreira concluye su ponencia general afirmando lo siguiente:

Ha existido siempre en la historia latinoamericana una tendencia al predominio del poder ejecutivo. La forma de gobierno preferida ha sido el presidencialismo de los Estados Unidos aclimatado a nuestros países, que se ha traducido en una extrema concentración de poderes en las manos de los presidentes de la República...²¹

Las contadas y extensas citas que nos hemos permitido hacer de autores de diferentes épocas y latitudes comprueban nuestro aserto sobre la generalizada tesis del predominio del Ejecutivo en Latinoamérica.

En cuanto a las causas de dicho predominio, casi todos los autores coinciden también en los mismos lugares comunes. En consecuencia, según la mayoría de éstos, todos los países latinoamericanos calcaron la Constitución de los Estados Unidos; pero los resabios del despótico colonialismo ibérico han malogrado en nuestros Estados el buen éxito que dicho sistema constitucional ha tenido en la república anglosajona. A este adverso factor añaden otros que estiman igualmente desfavorables, tales como las cruentas guerras de independencia que dieron origen a los caudillos militares y, en consecuencia, al militarismo.

Algunos incluyen, asimismo, el factor racial y otros el climático. Con respecto al primero aducen que la mezcolanza de razas, con predominio frecuente de la etnia indígena o de la africana, ha impedido el desarrollo adecuado de las instituciones políticas en estos países. Así, Lambert menciona "el diferente temperamento nacional de las poblaciones de origen anglosajón y el de las poblaciones latinas, mestizas de africanos y ame-

²⁰ Gros Espiell, Héctor, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977, p. 16.

²¹ Pinto Ferreira, Luiz, *op. cit.*, p. 64.

rindios”.²² En el mismo sentido, Waldo Frank, refiriéndose también a Hispanoamérica, dice que “este cuerpo formado en parte por españoles, por indios y por mestizos, suspira por unidad, y sólo un dictador puede crearla”.²³ En cuanto al clima, un autor francés manifiesta que: “Los caracteres dictatoriales del régimen han sido más acusados en los Estados tropicales y mucho más atenuados en los Estados de la zona templada...”²⁴

Algunos escritores destacan factores institucionales y culturales tales como el analfabetismo, naturalmente vinculado al bajo índice cultural de nuestros pueblos; la pobreza reinante en amplios sectores populares; la escasa urbanización; la ausencia de una verdadera clase media; la falta de auténticos partidos políticos; la inautenticidad electoral y otros similares factores adversos a la existencia de gobiernos estables, legítimos, equilibrados y populares, es decir, a lo que laxamente se denomina hoy democracia. Se afirma que estas señaladas causas se agravan en la actualidad con la explosión demográfica de nuestros pueblos, con el desempleo, con la inflación y con el endeudamiento.

Lo cierto es que todas estas supuestas causas pueden sintetizarse en una: el subdesarrollo, con sus característicos monocultivos y su dependencia del capitalismo extranjero y, por tanto, del imperialismo.

Otros críticos de las instituciones políticas latinoamericanas inciden en la naturaleza y estructura mismas de nuestras cartas fundamentales. Arguyen que éstas confieren demasiados poderes al Ejecutivo y disminuyen apreciablemente la potestad de los otros dos órganos superiores del Estado. Especialmente critican la concesión de facultades legislativas al presidente, así como la institución constitucional de los estados de excepción y del consiguiente otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo.

1. Breve examen de las citadas versiones

Un somero examen de las mencionadas y prevalecientes tesis sobre las instituciones políticas latinoamericanas, exige ciertos planteamientos previos. Entre éstos es preciso plantear si la democracia liberal, especialmente en su versión angloamericana, ha sido el régimen político econó-

²² Lambert, Jacques, *op. cit.*, p. 574.

²³ Frank, Waldo, *América Hispana. Un retrato y una perspectiva*, Buenos Aires, 1950, p. 153.

²⁴ Giraud, Emile, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, París, 1938, citado por Linares Quintana, S. V., *op. cit.*, t. IX, p. 189.

mico más adecuado para nuestros países. Asimismo, es necesario determinar si realmente las constituciones latinoamericanas son una copia de la de los Estados Unidos, como sostienen casi todos los autores norteamericanos, y si, como también afirman algunos autores extranjeros, la discrepancia entre las normas jurídicas y las prácticas políticas sólo es típica de América Latina. Es igualmente imprescindible verificar si la preponderancia del llamado Poder Ejecutivo es exclusiva o primordialmente una modalidad de Hispanoamérica.

Trataremos, pues, de dilucidar éstas y otras generalizadas tesis con respecto a la forma de gobierno de los países latinoamericanos.

A. La democracia liberal

La democracia liberal o individualista, llamada también representativa y que Duverger denomina *plutodemocracia*, se formó lentamente en Inglaterra durante el siglo XVIII y se proclamó doctrinariamente en las dos grandes revoluciones demoliberales de fines de dicho siglo: la americana y la francesa. Es, desde luego, una democracia capitalista que se consolida durante el siglo XIX en las dos grandes potencias anglosajonas al iniciarse en ellas la revolución industrial. Puede decirse que esta clase de democracia sólo funcionó de manera estable e ininterrumpida en Inglaterra y en los Estados Unidos, o sea en las dos grandes potencias capitalistas que, durante el pasado siglo y gran parte del presente, han monopolizado los grandes mercados y dominado a la mayor parte de los países subdesarrollados mediante el colonialismo y el semicolonialismo. Por tanto, dicha forma de democracia fue enteramente desconocida en Asia y África durante el siglo XIX y la primera mitad del actual,²⁵ y funcionó precariamente en casi todos los países europeos, aun en los más civilizados y avanzados. Basta recordar, a este respecto, las dictaduras personalistas de los dos Napoleones en Francia, el régimen de Vichy y el inestable sistema parlamentario de ese país hasta el establecimiento en 1958 de su actual Constitución bajo el gobierno, también personalista, de De Gaulle. Y en cuanto a Alemania, Italia y España, confirman nuestro aserto, entre otras vicisitudes políticas de esos países, las prolongadas autocracias que imperaron en ellos durante el presente siglo.

Ante semejantes realidades, resulta casi prodigioso que al independizarse los países hispanoamericanos, en medio de su pobreza y de su atraso,

²⁵ En Japón fue adoptada, después de la ocupación americana, con la Constitución de 1947, y en la India, luego de su independencia de Inglaterra efectuada también en 1947. DR © 1988. Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

hubiesen optado por la república demoliberal y hubiesen podido sobrevivir y aun prosperar en la práctica, desde luego, defectuosa de ella, que era la única factible dentro de las circunstancias de estos países.

A tenor del principio fundamental de la ideología liberal, según Duverger, “el Estado debía ser tan débil como fuese posible, reducido a su más simple expresión, confinado a tareas elementales de policía interior y de defensa nacional, para no oprimir a los individuos y, sobre todo, para no estorbar a los empresarios en su iniciativa y libre competencia”.²⁶

En efecto, la llamada democracia individualista —que no se llamó democracia inicialmente, sino gobierno representativo— fue adoptada y organizada en las dos mencionadas naciones anglosajonas por una naciente y dinámica clase burguesa que adversaba cualquier intervencionismo económico del Estado, pues sólo necesitaba amplia libertad jurídica para crecer y expandirse ilimitadamente.

Siendo éstas las características del sistema en cierto modo adoptado por los países latinoamericanos, parece infundado afirmar que era el más conveniente para los mismos. Ante todo, en nuestros países no había —ni hay aún— esa vigorosa y auténtica clase burguesa nacional. Además, la democracia liberal —al menos en su expresión netamente individualista— supone la primacía del Órgano Legislativo, y tal primacía era y es inadmisibles en países subdesarrollados. Por tanto, en los nuestros surgió, como tenía que ser, el predominio del Ejecutivo.

Se ha dicho que el *desideratum* para América Latina es una vigorosa democracia social; pero, para llegar a ella, nuestros países necesitan lograr su independencia económica, y algunos sólo podrán obtenerla mediante revoluciones sociales y la subsecuente implantación de transitorios regímenes autoritarios.

B. El supuesto plagio constitucional

La tesis de que los nacientes Estados latinoamericanos adoptaron irreflexivamente la Constitución de los Estados Unidos es generalmente admitida, a pesar de ser fundamentalmente inexacta.

Como hemos indicado, el liberalismo individualista era la nueva e imperante ideología cuando, a comienzos del siglo XIX, se independizaron los países hispanoamericanos. En la práctica dicha ideología se concretaba en los entonces llamados gobiernos representativos. Se exaltaba

²⁶ Duverger, Maurice, *Las dos caras de occidente*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1972, p. 75.

la libertad política, pero no se hablaba de democracia. Esta palabra y este concepto no figuran en la aún vigente Constitución de los Estados Unidos y en las latinoamericanas sólo se vino a insertar en el presente siglo. Sin embargo, los conceptos de libertad y de gobierno representativo equivalían *grosso modo* a lo que hoy se llama democracia. La primera Constitución nacional que consagró los aludidos principios de libertad y de representación política fue la de los Estados Unidos. Era indicado y necesario, por tanto, que los libertadores y los fundadores de los Estados latinoamericanos recurrieran a tan nueva y valiosa carta magna en busca de orientación y de guía. Pero cuando se inició el movimiento constitucionalista latinoamericano, habían sido ya promulgadas las primeras constituciones de la revolución francesa, y en los albores de la gesta independentista se proclamó la Constitución española de 1812. De modo que los constituyentes de Latinoamérica dispusieron de varios modelos, todos los cuales utilizaron sin dejar, por ello, de aportar originales modalidades propias.

De la Constitución norteamericana las de nuestros países tomaron la forma republicana de gobierno y el sistema presidencial. La adopción de estas dos instituciones fue, sin duda, acertada. Así lo demuestran, por una parte, las fracasadas experiencias monárquicas de Brasil y México, y por otra, el infructuoso experimento parlamentario de Chile y el infortunado ensayo de ejecutivo colegiado probado por el Uruguay.

Es preciso, sin embargo, advertir que el régimen presidencial instituido en las constituciones latinoamericanas siempre ha diferido en sustanciales aspectos del instaurado en la Constitución de los Estados Unidos. Como es sabido, aquella Constitución estableció la reelección indefinida del presidente de la República, sistema que imperó hasta que entró a regir la Enmienda XXII en 1951. En cambio, la mayoría de las constituciones latinoamericanas desde su comienzo consagraron el principio de la no reelección sucesiva del presidente. Esta modalidad, como lo han reconocido algunos autores europeos, es un aporte original y característico de Latinoamérica al constitucionalismo.

De igual modo, en la mayoría de las constituciones latinoamericanas se advierten otras disposiciones también destinadas a frenar formalmente la siempre potencial hegemonía ejecutiva. Entre tales disposiciones tenemos, por ejemplo, la atribución a las cámaras legislativas de más amplias y determinadas funciones fiscalizadoras de las que dichas cámaras tienen en la Constitución estadounidense; la atribución a los ministros o secretarios de Estado de funciones y prerrogativas superiores a las que dichos secretarios tienen en el gobierno americano. Entre dichas funciones está

el refrendo ministerial de los actos del presidente, sin el cual refrendo la mayoría de sus actos carece de validez, y está también la facultad de los ministros de presentarse ante las cámaras legislativas y de intervenir en sus debates. A su vez, muchas de nuestras constituciones establecen la potestad parlamentaria de interpelar a los ministros e, incluso, de darles votos de censura. Asimismo, como anteriormente vimos, en las constituciones de varios Estados latinoamericanos el Poder Ejecutivo no está atribuido sólo al presidente de la República, sino a éste y los ministros de Estado, es decir, al gabinete. De igual modo, el Consejo de Gabinete o Consejo de Ministros, inexistente en la Constitución de los Estados Unidos, está instituido en casi todas las cartas fundamentales de Latinoamérica.

Todas estas y otras similares modalidades del constitucionalismo latinoamericano están encaminadas, por una parte, a modificar el presidencialismo absoluto basado en una rígida teoría de la separación de los tres órganos superiores del Estado, y, por otra parte, a conjurar las proclividades autocráticas del régimen presidencialista.

Por otra parte, es preciso advertir que todas las constituciones latinoamericanas siempre han diferido radicalmente de la estadounidense en cuanto a su técnica formal, especialmente en lo concerniente a la estructura, al estilo, a la terminología y a la naturaleza misma de las materias que regulan.

No caemos, por supuesto, en la ingenuidad de creer que la inclusión en nuestras leyes fundamentales de preceptos como los mencionados asegura su cumplimiento; pero ellos revelan la noble aspiración de lograr gradualmente el establecimiento de un Estado democrático de derecho.

C. La inobservancia de las constituciones

Se ha dicho con insistencia que las constituciones latinoamericanas “carecen de realidad existencial”; que son simples instrumentos teóricos carentes de fuerza normativa. Loewenstein las ha denominado constituciones *nominales*; sobre el particular, concretamente dice: “Iberoamérica continúa siendo, tanto antes como ahora, el terreno tradicional en el que se asienta la Constitución nominal.”²⁷ El distinguido constitucionalista sólo atribuye a nuestras constituciones una función primordialmente

²⁷ Lowenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, 1970, p. 220.

educadora. Estima que la finalidad de las mismas es la de convertirse en el futuro en constituciones normativas.²⁸

La citada tesis es, desde luego, exagerada. No dudamos que en varios países latinoamericanos se cumplan menos que en los Estados Unidos y en ciertos países europeos determinadas partes de sus respectivas constituciones. Sin embargo, resulta inadmisibles que, en virtud de la anotada diferencia relativa, se haga una clasificación “ontológica” de las constituciones según la cual las latinoamericanas no se cumplen y por tanto son *nominales*, a diferencia de la americana y las europeas que sí se cumplen y en consecuencia son *normativas*. El mismo Loewenstein en otra valiosa publicación, aludiendo a nuestro presidencialismo, afirma que “no puede concederse demasiada importancia al hecho de que la presidencia participe del fenómeno conocido de la discrepancia entre la letra de la Constitución y la realidad política, ya que *ninguna Constitución, inclusive la de los Estados Unidos, puede tomarse al pie de la letra*”.²⁹

Sobre el particular advertimos que si hay una Constitución cuyo sentido ha sido interpretado y aplicado en formas diversas y a veces contrapuestas, es la de los Estados Unidos. Por ejemplo, de acuerdo con el texto de dicha carta, en ese país, como adelante veremos, prevalece hoy el Ejecutivo; mientras que, según distinguidos autores, a fines del pasado siglo predominó el Congreso. Así, el eminente constitucionalista y estadista Woodrow Wilson en su clásica obra *Congressional Government*, publicada 1885, afirmaba lo siguiente:

La noble Carta de derecho fundamental que nos fue otorgada por la Convención de 1787 es aún nuestra Constitución; pero ella es ahora nuestra *forma de gobierno* sólo de nombre y no en la realidad, ya que la Constitución establece un sistema de bien ajustados e ideales equilibrios, mientras que la forma real de nuestro actual gobierno es simplemente un esquema de supremacía congresional...³⁰

Lo que ocurre especialmente con respecto a los países latinoamericanos es que la mayoría de sus constituciones están recargadas de disposi-

²⁸ *Idem*, p. 218.

²⁹ Loewenstein, Karl, “Estude de droit comparé sur la presidence de la Republique”, *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, julio-septiembre 1949, pp. 2 y ss. Citado por Linares Quntana, S. V., *op. cit.*, t. IX, p. 179. (Las cursivas son nuestras.)

³⁰ Wilson, Woodrow, *Congressional Government*, 1885, p. 254 (citado por Corwin, Edward, *op. cit.*, p. 26).

ciones puramente programáticas contentivas de aspiraciones utópicas y de declaraciones líricas que, desde luego, no se cumplen. Esta circunstancia contribuye a que se piense que los otros preceptos constitucionales —los que realmente son de carácter normativo— también están destinados a no ser cumplidos. Los defensores de la inclusión en las cartas fundamentales de disposiciones programáticas alegan precisamente que éstas sirven para educar políticamente a las gentes y para elevar el espíritu cívico del pueblo. Pero lo cierto es que resultan contraproducentes por la razón que hemos indicado, esto es, porque tienden a dar la impresión de que las constituciones no son más que documentos ornamentales e inoperantes.

D. La inestabilidad constitucional

Otra crítica que se ha hecho al constitucionalismo latinoamericano es el de su extremada inestabilidad. A este respecto un autor norteamericano ha escrito que:

Todo aquel que pretenda escribir un volumen sobre política y gobierno en Hispanoamérica, deberá estudiar las posibilidades del libro con hojas sustituibles, que posea el mecanismo necesario para incorporar las frecuentes modificaciones, si se toma en cuenta que en pocos países del mundo organizado, el gobierno es tan inestable y tan dependiente de factores personales.³¹

Igual observación se ha hecho con respecto a la publicación de los textos de las constituciones latinoamericanas. Se ha dicho que imprimir cualquier colección de ellas es labor frustránea, ya que el volumen resulta desactualizado el mismo año en que se edita.

Los frecuentes cambios de constituciones en Latinoamérica constituyen, sin duda, una adversa realidad, toda vez que son efecto principalmente de las mal llamadas “revoluciones” que en verdad sólo son golpes de Estado y cuartelazos. Pero no se puede generalizar tampoco a este respecto. Argentina, por ejemplo, tiene una de las constituciones más viejas del mundo, toda vez que lleva 134 años de existencia. Asimismo, Colombia recientemente celebró el centenario de su carta magna, y la de México acaba de cumplir setenta años de vigencia. De igual modo, Chile tuvo una acentuada estabilidad constitucional hasta el pronunciamiento

³¹ Cale, Edgar B., *American Political Science Review*, 1950 (citado por Pinto Ferreira, Luiz, *op. cit.*, p. 39).

militarista de 1973; lo mismo que el Perú hasta el golpe de Estado de 1968.

Debemos advertir que no vemos la conveniencia de preservar artificialmente las constituciones hasta convertirlas en una especie de momias sacrosantas. Las constituciones han de ser instrumentos de vida política y jurídica que deben reformarse e, incluso, sustituirse cada vez que las transformaciones reales del respectivo país así lo exijan.

Se suele comparar la duración de las constituciones latinoamericanas con la de los Estados Unidos, a fin de subrayar el contraste entre el breve ciclo vital de las nuestras y la dilatada longevidad de aquélla; pero tal comparación se funda en una base falsa. La Constitución americana es fundamentalmente un pacto de federación. Mediante él, trece estados preexistentes renunciaron a su soberanía para formar una nueva y superior nación con perspectivas de extraordinario crecimiento y poderío. La carta federal de 1787 es, sin duda, un documento político y jurídico de singular valía; ante todo, fue la primera Constitución nacional que advino al mundo.³² Además, logró sintetizar con sentido práctico e histórico las grandes doctrinas liberales de su época convirtiéndolas en normas fundamentales que habrían de regir la vida de un original tipo de Estado —el federal— y especialmente sus relaciones con las unidades federadas. De ahí que los preceptos de este notable documento pactado sean principalmente cláusulas destinadas a establecer normas generales de federación en cierto modo permanentes. Cada uno de los llamados “estados” de la Unión debía promulgar su propia Constitución que detallara todos los particulares aspectos de sus respectivos gobiernos. Este fundamental entendimiento explica, por ejemplo, que el texto originario de la Constitución americana careciera de la parte dogmática, toda vez que los constituyentes de 1787 estimaron que la declaración de derechos fundamentales (*bill of rights*) era cosa que correspondía a la Constitución de cada estado federado.³³ Las anotadas características, especialmente el carácter esquemático y en cierto modo lapidario, de la Constitución de los Estados Unidos de América, la diferencian sustancialmente de las demás constituciones que luego advinieron, aun de las federales, y especialmente de las latinoamericanas. Por tanto, nuestras constituciones —incluso las de los sedicentes estados federales— deben ser comparadas

³² En el mundo antiguo, en la Edad Media y en la Moderna (monarquías absolutas) no hubo constituciones y la llamada Constitución inglesa no lo es en el sentido técnico de este vocablo.

³³ Como es sabido, los *bill of rights*, de arraigada tradición anglosajona, fueron incluidos después en el texto constitucional, por circunstancias especiales, mediante las diez primeras enmiendas que figuran hoy en el referido texto.

en todo caso con las constituciones estatales de los Estados Unidos. Resulta sorprendente que en ese país donde se hacen tan profundos y detenidos estudios de todas sus instituciones, no haya autorizadas obras sobre el derecho constitucional estatal, ni colecciones de los textos de sus constituciones. No obstante, es sabido que dichas cartas, a diferencia de la federal, son en su mayoría extensas y detalladas, y que, asimismo, experimentan frecuentes reformas, a pesar de que su vida por lo general es relativamente corta. Así, según un distinguido publicista americano, “la mayor parte de las Constituciones (de los Estados americanos) han durado un periodo que excede raramente de veinte años y se les han introducido incesantes enmiendas...”³⁴

E. La preponderancia presidencial

Como hemos visto, el predominio del Ejecutivo es la más difundida y, sin duda, la más fundada de las críticas a los gobiernos latinoamericanos; pero a este respecto es preciso determinar, entre otras cosas, si el referido predominio es exclusivo de Latinoamérica y si dicha modalidad es o no perjudicial.

En cuanto al primer punto, es cosa admitida que la primacía del Ejecutivo caracteriza hoy a todos los gobiernos llamados democráticos.

Vimos cómo Wilson, en una obra de su juventud, se quejaba de la prepotencia del Congreso de los Estados Unidos a fines del pasado siglo. En cambio, Corwin precede su obra que hemos comentado con el pensamiento de un famoso secretario de Estado, Seward, quien dijo: “Elegimos un rey por cuatro años y le otorgamos un poder absoluto que, dentro de ciertos límites, él puede interpretar por sí mismo.”³⁵ El mismo Corwin en otra publicación suya hace la afirmación siguiente:

...el poder presidencial (en los Estados) es hoy poder peligrosamente *personalizado*, y esto en dos sentidos: primero, en el de que el liderazgo que otorga depende enteramente del accidente de la personalidad, contra el cual nuestro azaroso método de elegir presidente no ofrece garantía; y, segundo, en el de que no hay organismo gubernativo que deba asesorar al presidente y que éste deba consultar antes de la decisión.³⁶

³⁴ Garner, James W., *Ideas e instituciones políticas americanas* (traducción española hecha por J. D. Moscote), Panamá, 1928, p. 27.

³⁵ Corwin, Edward S., *op. cit.* (epígrafe del libro).

³⁶ Corwin, Edward S., *The presidency in perspective* (citado por Linares Quintana, S. V., *op. cit.*, t. IX, p. 182).

A su vez, Schlesinger, en obra más reciente que la de Corwin, afirma tajantemente que: “A comienzos de la década de 1970 el Presidente americano había resultado en asuntos de guerra y paz el monarca más absoluto (con la posible excepción de Mao Tse-tung en China) entre las grandes potencias del mundo.”³⁷

El citado autor termina su documentada obra advirtiendo el peligro de que en los Estados Unidos advenga una tiranía.³⁸

Estimamos un tanto exageradas las tesis sostenidas por los dos eminentes autores citados. Pero casi todos los publicistas norteamericanos contemporáneos coinciden con aprensión en que el poder presidencial en los Estados Unidos ha crecido extraordinariamente en los últimos tiempos.

Mas el fenómeno del crecimiento del Ejecutivo no sólo es característico, en las democracias actuales, del sistema presidencial norteamericano, ya que él también se da en sistemas parlamentarios. Con respecto a Inglaterra —madre del parlamentarismo— ha dicho Allen que: “En la fase actual de la Constitución inglesa el centro de gravedad ha cambiado hacia el Ejecutivo, y el papel del Parlamento en el gobierno ha disminuido proporcionalmente.”³⁹ De igual manera, Friedrich advierte el crecimiento en Inglaterra del poder personal del primer ministro; así, dice que: “la posición del Primer Ministro británico se parece más y más a la del Presidente de los Estados Unidos”, y agrega que: “En vista de este hecho no resulta hoy apropiado llamar al Primer Ministro *primus inter pares*, aunque así lo fuera en el pasado.” Concluye afirmando el distinguido autor que: “La tendencia hacia el patrón monocrático (presidencial) parece casi universal.”⁴⁰

Sobre el mismo tema, Duverger afirma categóricamente que: “Un ejecutivo fuerte es, en lo sucesivo, técnicamente necesario para asegurar la gestión de un aparato de producción semipúblico, semiprivado... El ejecutivo sin poder ni prestigio, con el que sueñan los republicanos tradicionales, hace el juego a las fuerzas económicas privadas o a las camarillas tecnocráticas.”⁴¹ Este mismo autor exalta la personalización del poder —tan combatida por los partidarios de ejecutivos anodinos— y critica el parlamentarismo francés precisamente porque “no tiene en cuenta la tendencia contemporánea hacia la personalización del poder”. En

³⁷ Schlesinger Jr., Arthur M., *The Imperial Presidency*, Boston, 1973, p. ix.

³⁸ *Idem*, p. 418.

³⁹ Allen, C. K., *Law and Orders: An Inquiry into the Nature and Scope of Delegated Legislative and Executive Powers in England*, London, 1945, p. 247.

⁴⁰ Friedrich, Carl J., *Constitutional Government and Democracy*, 4th. ed., Waltham, Massachusetts, 1968, pp. 381, 382 y 383.

⁴¹ Duverger, Maurice, *Francia: Parlamento o presidencia*, Madrid, 1962, p. 17.

consecuencia, observa que “Durkheim se equivocaba sin duda, pensando que el poder es cada vez menos personal y más institucional”. Exalta el actual sistema de gobierno inglés y asegura que:

Un abismo separa, en lo sucesivo, al parlamentarismo inglés del parlamentarismo continental. En el primero, los lazos son muy estrechos entre el ejecutivo y el legislativo. La disciplina de partido asegura la autoridad del Primer Ministro sobre los diputados de la mayoría y le garantiza, al mismo tiempo, su duración.⁴²

La finalidad de todas estas dilatadas citas es la de demostrar que la primacía del Ejecutivo no es sólo una modalidad latinoamericana, sino una realidad imperante incluso en las democracias de países extraordinariamente desarrollados en lo económico y en lo cultural. No hemos pretendido pues, con dichas transcripciones, justificar las manifestaciones anómalas de la preponderancia ejecutiva en la América Latina. En consecuencia, observamos que, al lado de las manifestaciones perniciosas, hay otras que no lo son. De ahí que el predominio del Poder Ejecutivo encarnado en presidentes constitucionales y respetuosos del orden jurídico, no sólo es justificable, sino adecuado y conveniente. Incluso, reconocemos la necesidad de dicho predominio acentuado en regímenes *de facto* defensores de la legalidad, o auténticamente revolucionarios, mientras se organizan y se consolidan. Esta circunstancia apunta directamente al fenómeno causante de la preponderancia despótica y pervertida del Ejecutivo en nuestros países. Nos referimos al militarismo entendido especialmente como la captura del poder público por militares mediante cuartelazos o golpes de Estado, llamados a veces “revoluciones”, y por el ejercicio arbitrario e intemperante de dicho poder por los propios militares. Esto nos lleva a examinar dicho fenómeno que sí es típico —aun que no exclusivo— de América Latina.

F. El militarismo

El vocablo militarismo se popularizó a fines del pasado siglo y no precisamente en relación con Latinoamérica, sino con respecto a Europa. Se habló especialmente del militarismo prusiano, y, según algunos, el militarismo que ha proliferado en nuestros países proviene de España. En efecto, la Madre Patria fue, durante el siglo XIX y el presente, la tierra de los pronunciamientos militares hasta desembocar en el más san-

⁴² *Idem*, pp. 37 y 38.

griente, el del general Franco, y su subsecuente dictadura de casi cuarenta años. Sería, sin embargo, erróneo atribuir la causa del militarismo hispanoamericano simplemente a herencia española. Y esto es así, porque, por una parte, el referido fenómeno no existió en España ni en sus dominios durante la etapa colonial, y por otra, no se puede atribuir a una sola causa la hegemonía que el poder militar ha ejercido en casi todos los países latinoamericanos y sigue ejerciendo en algunos de ellos. Desde luego, de manera genérica puede decirse que el predominio político ejercido por las fuerzas armadas en diferentes momentos y países se debe fundamentalmente al subdesarrollo; pero éste, si bien constituye la causa inicial y básica, no es la causa directa y eficiente de dicho predominio. Además, repetimos que sobre el particular no puede hablarse de una sola causa. Más aún, las causas determinantes del militarismo en el siglo pasado no fueron las mismas que en el presente siglo, y durante aquél y éste pueden haber variado de un país o grupo de países con respecto a otros.

En el presente momento sólo hay dos indiscutibles dictaduras militares en Latinoamérica: la de Chile y la del Paraguay. Pero en la pasada década había por lo menos seis veces más. Así, en un estudio sobre el Poder Legislativo en América Latina, escrito en 1973, su autora enumeraba doce países bajo régimen militar, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. No incluyó, como vemos, a Chile y al Uruguay que ese mismo año aumentaron la infausta lista.⁴³

Como se puede observar, esta anomalía institucional latinoamericana no está ligada al clima, a la raza ni al menor o mayor grado de subdesarrollo. Así vemos que países de población enteramente blanca, de clima templado, de cierto desarrollo económico y de acentuado desarrollo cultural, como Argentina, Uruguay y Chile, han sido o son víctimas de cruentos regímenes militares, de igual manera que países tropicales, de población negra o mestiza y exiguo desarrollo económico, como Haití, Honduras y Panamá. En cambio, tenemos dos países situados en el trópico, de población heterogénea y de poco desarrollo económico —Colombia y Costa Rica— donde prácticamente nunca ha prosperado el militarismo.

Se ha dicho, por ello, que siendo nuestros países oligarquías con instituciones jurídicas demoliberales, los regímenes militares no advienen mientras la clase dominante se mantiene fundamentalmente unida y re-

⁴³ Lions, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, pp. 7 y 8.

suelve sus inevitables diferencias políticas mediante elecciones ordenadas y respetadas por los bandos contendientes. Pero cuando las contradicciones entre el sector civil dominante rompen su fundamental solidaridad social y sus pugnas degeneran en fraudes electorales e imposiciones políticas, el golpe y la sustitución militar es casi siempre inevitable.

En el presente siglo, especialmente en las últimas décadas, las reivindicaciones populares y las aspiraciones revolucionarias ocasionan, asimismo, cruentos pronunciamientos militares y subsecuentes dictaduras implacables. En el pasado siglo los ejércitos latinoamericanos estuvieron casi siempre al servicio de los sectores nacionales más retrógrados; en el actual se ha dicho que están implícitamente al servicio de intereses foráneos, de las compañías transnacionales y de los grandes países industrializados, principalmente los Estados Unidos de América, cuyo gobierno interviene en la formación y funcionamiento de nuestras instituciones armadas. De ahí que distinguidos escritores sostengan que:

Los ejércitos latinoamericanos son “meros apéndices del Pentágono, que actúan manipulados por los intereses yanquis”; y que “la instauración de regímenes autoritarios por los ejércitos corresponde a las necesidades actuales del capitalismo mundial que en la presente etapa de desarrollo de los países latinoamericanos necesita en ellos un Estado fuerte, represor de los movimientos sociales...⁴⁴

Los citados puntos de vista son, desde luego, fundamentalmente ciertos; pero, en nuestro concepto, tampoco constituyen la causa única del militarismo latinoamericano, ya que en algunos países especialmente dependientes en lo económico de los consorcios norteamericanos, no se da el fenómeno. A los mencionados casos tradicionales de Colombia y Costa Rica pueden incluirse otros en la actualidad; por ejemplo, México y Venezuela parecen haber extirpado el morbo militarista; pero ello principalmente se debe, en el caso mexicano, a su revolución (1910-1917) que eliminó el viejo ejército sostenedor y defensor de los sectores retardatarios, y en el de Venezuela, a que los dos partidos que en ese país se turnan en el poder no constituyen peligro alguno para los grandes intereses norteamericanos allí radicados.

El militarismo, como es sabido, no siempre se caracteriza porque sean militares quienes formalmente ejerzan el poder. De ahí que actualmente en la mayoría de los países latinoamericanos los ejércitos estén “reple-

⁴⁴ Cfr., Rouquie, Alain, *El Estado militar en América Latina* (traducción española), México, 1984, p. 17.

gados” y toleren gobiernos civiles mientras éstos no atenten contra los privilegios castrenses o contra los intereses a los cuales dichos ejércitos sirven. Asimismo, en otros Estados con gobiernos teóricamente civiles, sus presidentes sólo son figuras decorativas, ya que quienes deciden y realmente gobiernan son los jefes militares. Podemos, por tanto, concluir diciendo que el problema de los países latinoamericanos no consiste tanto en el predominio del Ejecutivo, sino en la preponderancia militar que entraña el riesgo, siempre presente, de la imposición por las fuerzas armadas de regímenes militaristas.

III. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

Como es sabido, los sistemas parlamentarios se caracterizan, entre otras cosas, por tener un jefe de Estado y un jefe de gobierno. Esta característica ha sido consecuencia de la transformación de las llamadas monarquías absolutas en monarquías constitucionales o limitadas. Pero casi todos los países europeos que abandonaron el régimen monárquico para adoptar el republicano continuaron o instituyeron el sistema parlamentario y han mantenido la aludida dualidad, esto es, un presidente de la República, que es el jefe de Estado y que esencialmente tiene funciones representativas y moderadoras, y un primer ministro, *Premier*, canciller o presidente del Consejo de Ministros, que es el jefe de gobierno y quien realmente ejerce las supremas funciones ejecutivas del Estado.

En cambio, en los sistemas presidenciales, el presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno. Ésta es, pues, una característica que comparten todos los regímenes presidenciales latinoamericanos.

Sin embargo, en nuestros países, a diferencia de los Estados Unidos, ha surgido un problema teórico con respecto a quien ejerce el supremo Poder Ejecutivo del Estado, o sea quien constituye el órgano ejecutivo superior del Estado.

Como ya hemos visto, la Constitución americana ⁴⁵ parece ser categórica a este respecto cuando dice: “El poder ejecutivo será investido en un Presidente de los Estados Unidos de América...” Igualmente lo son, como también hemos visto, seis de las constituciones latinoamericanas según las cuales el Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la

⁴⁵ Cuando usamos los términos americano, americana, americanismo, americanización, etcétera, nos referimos exclusivamente a los Estados Unidos de América, ya que, como hemos dicho, ellos oficializaron y monopolizaron estos vocablos.

República; pero, las trece restantes constituciones de Hispanoamérica no atribuyen el ejercicio del Poder Ejecutivo sólo al presidente. Así, en algunas de éstas, el Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República “conjuntamente con los Ministros de Estado”; en otras, dicho poder lo ejerce el presidente “auxiliado por los Ministros de Estado”, y, según otras constituciones, lo ejercen el presidente “y los Ministros de Estado”. A su vez, otras constituciones, que rehusan emplear la expresión Poder Ejecutivo, establecen que: “El Órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado.”

La finalidad de todos los referidos preceptos constitucionales, ya sea que utilicen o no la expresión Poder Ejecutivo, es la de instaurar un órgano ejecutivo *colegiado* y no unipersonal como ocurre en el presidencialismo puro.

Se ha dicho que disposiciones como las mencionadas son de carácter platónico, ya que resulta falso hablar de un órgano ejecutivo colegiado—constituido por el gabinete— cuando el presidente nombra y remueve libremente a los ministros de Estado. No obstante, es preciso reconocer que la aludida modalidad tiende a depurar el concepto de Poder Ejecutivo —y el del propio presidencialismo— de su connotación autocrática. Igual tendencia se advierte en otros preceptos de muchas de nuestras constituciones, que ya hemos anotado y que adelante volveremos a comentar.

Vistos estos aspectos generales, pasaremos a considerar las principales características del presidencialismo latinoamericano establecidas por las respectivas constituciones.

1. *Modalidades referentes al presidente de la República*

Las constituciones latinoamericanas especifican determinados requisitos, condiciones, procedimientos, prerrogativas, prohibiciones y limitaciones con respecto al presidente de la República. Las más importantes disposiciones sobre el particular son las que pasamos a ver.

A. Requisitos para ser presidente

Dos son los requisitos comunes para ser presidente de la República que exigen las constituciones de Latinoamérica: ser nacional por nacimiento y tener cierta edad.

En cuanto al requisito de la nacionalidad de origen, la Constitución de El Salvador exige, además, “ser hijo de padre o madre salvadoreño”, y la de México requiere “ser hijo de padres mexicanos por nacimiento”.

En cambio, la Constitución de Nicaragua no exige expresamente el requisito de la nacionalidad por nacimiento. Tampoco lo hace la de Cuba con respecto al jefe de Estado y jefe de gobierno que, como vimos, lo es el presidente del Consejo de Estado, toda vez que dicha Constitución no instituye el cargo de presidente de la República.

Con respecto al requisito de edad, éste fluctúa entre 25, 30, 35 y 40 años. Así, siete constituciones, la de Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, República Dominicana y Venezuela requieren 30 años de edad para ser presidente de la República. En cambio, otras siete exigen 35 años; son éstas las de Bolivia, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay. Por otra parte, tres exigen 40 años: la de Chile, la de Guatemala y la de Paraguay. Una solamente, la de Nicaragua, exige 25 años, y la de Cuba no contiene precepto alguno en cuanto al mínimo de edad que debe tener el jefe de Estado y jefe de gobierno.

Además de los mencionados requisitos de nacionalidad originaria y de edad, algunas constituciones establecen otros requisitos particulares. Así, la de Argentina y la del Paraguay exigen “pertenecer a la comunidad Católica, Apostólica y Romana”. En cambio, los de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Venezuela exigen “ser del estado secolar”, y la de México requiere: “No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto.” Esta Constitución exige, asimismo: “No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes de la elección.” A su vez, la Constitución dominicana requiere: “No estar en servicio militar o policial activo, por lo menos durante el año que preceda a la elección.” La Constitución de Colombia, entre otros requisitos, exige el muy original de haber ocupado algunos altos cargos como el de miembro del Congreso, ministro de Despacho, jefe de Misión Diplomática, gobernador de Departamento, magistrado de la Corte Suprema, procurador general de la Nación, contralor general de la República, “Profesor Universitario por cinco años a lo menos, o haber ejercido por tiempo no menor de cinco años, una profesión con título universitario”. La Constitución de Panamá exige no haber sido condenado “por el Órgano Judicial en razón de delito contra la administración pública”. Además de otros requisitos contenidos en algunas constituciones, casi todas consagran el de no haber ejercido la presidencia de la República en el periodo anterior, o en los dos periodos anteriores, o no haberla ejercido en cualquier tiempo; pero, esta prohibición se refiere al principio de no reelección que veremos en otro punto.