

CARACTERÍSTICAS CONSTITUCIONALES PARA LA DETERMINACIÓN DE UN SISTEMA DEMOCRÁTICO

I

La invitación recibida del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México nos ha llevado a reflexionar sobre las características constitucionales para la determinación de un sistema democrático.

Dos son los temas sobre los que centraremos nuestros análisis, uno referido a la parte dogmática de la constitución: 1) determinar el significado de la palabra democracia y, el segundo, a la parte orgánica: 2) la necesidad de asegurar el presidencialismo como sistema de gobierno.

II

Sentido del vocablo democracia

El tema que hemos elegido plantea como cuestión previa determinar el significado de la palabra democracia, pues en este punto los desacuerdos son tantos que llevan hasta la deformación de su concepto.

Los regímenes más opuestos se apoderan de su nombre, y bajo su denominación se cobijan sistemas que para nada respetan los principios de libertad e igualdad, pilares básicos de un sistema democrático.

Las obras de Platón y Aristóteles difunden en el lenguaje político el concepto de democracia como forma de gobierno, si bien, el término sugiere también ideas relacionadas con la libertad y la igualdad.

Uno de los primeros en usarla es Tucídides en la "Historia de la guerra del Peloponeso" quien la pone en boca de Pericles así:

... nuestro gobierno se llama Democracia porque la administración de la República no pertenece ni está en pocos sino en muchos.

Por lo cual cada uno de nosotros, de cualquier estado o condición que sea, si tiene algún conocimiento de virtud, tan obligado está a procurar el bien y honra de la ciudad como los otros, y no será nombrado para ningún cargo ni acatado por su linaje o solar, sino tan sólo por su virtud y bondad.¹

Es decir, del discurso de Pericles surge el concepto tanto como forma de go-

¹ Tucídides, *Historia de la Guerra del Peloponeso* (Discurso de Pericles), Madrid, Biblioteca Clásica, 1889, t. II, pp. 140 y ss.

bierno, cuando dice: . . . “la administración de la república no pertenece ni está en pocos sino en muchos”, como de democracia como forma de vida al hacer referencia en el segundo párrafo a la necesidad de que el llamado a gobernar sea el hombre virtuoso que procura el bien común.

Como dice el doctor Bidart Campos, la democracia implica un modo de ser del régimen estatal en sí mismo, una política favorable al hombre y a su libertad personal.²

Impregnada de ideas de libertad golpea las murallas de los gobiernos absolutistas del continente europeo, pero originaria de distinto seno nace en América en el reducto de trece colonias que nos darán un molde: la constitución y un ideal: un gran amor por la libertad.

En Latinoamérica, los pueblos trajeron en germen el sentimiento de la libertad, desarrollado en niveles de vida no siempre favorables lo que los obligó a aunar esfuerzos en el estímulo cotidiano de la lucha por la subsistencia.

También en ellos, ya europeos, ya indígenas, la libertad vibraba como cualidad del espíritu. Es decir, que en el alma del pueblo latinoamericano, la libertad era un sentimiento arraigado muy hondo y por el que lucharían hasta verlo hecho letra y vida.

Las universidades de América, a partir del siglo XVIII, fueron centros culturales en donde germinaron las ideas de establecer sistemas de gobierno que aseguraran los derechos esenciales del hombre.

Con estos antecedentes es que al lograr su independencia de la metrópoli buscaran institucionalizar un sistema democrático y republicano. Es decir, cristalizar dos conquistas que se corresponden: la independencia de la nación con la de la libertad del hombre, pues ésta no se da en pueblos sometidos a coloniaje, como tampoco si una vez libres del poder extranjero no se garantiza el ejercicio pleno de la libertad.

Y así la emancipación de América comenzó. Primero, haciendo prender en el indígena y en el criollo la idea de liberación de la metrópoli extranjera. Segundo, luchando para afianzar su libertad y lograr un sistema democrático.

Esta batalla de América ha sido dura, con heridas que aún sangran, y desviaciones que deben corregirse.

Demuestran la aspiración de vida espiritual y cívica de todo Occidente, accionada por hombres representativos en el campo de la política, de las ciencias, de las artes, para lograr los ideales de igualdad, libertad y solidaridad.

Como corolario de esta idea, las constituciones deben asegurar el pleno conocimiento de la libertad y la igualdad como virtudes que caracterizan a un sistema democrático e implementar los medios y el procedimiento para asegurar a los gobernados el goce y ejercicio de sus garantías constitucionales.

La democracia es un estilo de vida del pueblo. Del pueblo que tiene voluntad propia, que sabe dirigir sus acciones en pos del bien común.

² Bidart Campos, G., *Derecho Político*, Buenos Aires, Aguilar, 2da, edición, p. 393.

III

Pasaremos a analizar el segundo tema objeto de nuestro estudio: la necesidad de asegurar el presidencialismo como sistema de gobierno.

Las constituciones americanas deben asegurar el régimen presidencialista como sistema de gobierno, que es el único que ha tenido resultados exitosos en el continente y el que mejor encuadra con los orígenes históricos de las instituciones americanas.

Los ensayos de cuasiparlamentarismo en América Latina ha ido al fracaso. Países como Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, Honduras, Perú, Uruguay, en distintos periodos lo han implantado.

El profesor Alberto Ramón Real, dice que "El parlamentarismo sigue siendo una planta exótica, de difícil aclimatación en América Latina."³

Los países de América Latina adoptan el presidencialismo como sistema que unifica la calidad de jefe de Estado y jefe de gobierno de una misma persona: el presidente. La separación de funciones entre el poder ejecutivo y el legislativo está bien diferenciada, como así también que los miembros de uno no pueden pertenecer ni formar parte del otro.

El modelo aparece estructurado por primera vez en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787.

El artículo II —sección 1— 1o. de la Constitución de los EE.UU. dice: "El Poder Ejecutivo se confiere a un Presidente de los Estados Unidos de América".

El presidente es la institución más importante del sistema americano, no sólo por el conjunto de atribuciones que amplían su competencia en desmedro de las del Congreso sino también porque su figura trasciende del plano jurídico para transformarse en la del conductor del pueblo de los Estados Unidos, su líder por excelencia.

La generalidad de los países latinoamericanos adoptaron este sistema; "porque ahí se creó, porque ahí ha funcionado y bien".⁴

Fue grande también la difusión ideológica del sistema americano en el continente a través del periodismo de aquel tiempo.

Esta fuerza de penetración en favor de la forma presidencialista encuentra un campo propicio en Latinoamérica, donde la organización colonial tenía pre-moldeada la institución y la mentalidad para que en ella encajara esta estructura constitucional.

En la Argentina, se inicia el unipersonalismo con la creación del Directorio Supremo del Río de la Plata el 26 de enero de 1814.

El régimen presidencial se incorpora por ley del 6 de febrero de 1826 que creó el cargo de Presidente de las Provincias Unidas del Río de la Plata, siendo

³ Real, Alberto Ramón, *Neoparlamentarismo en América Latina*, Montevideo, Ed. Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, 1962, p. 44.

⁴ Carpizo, Jorge, "El sistema presidencial y el predominio del poder ejecutivo", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México, t. xvii, julio-diciembre 1977, núms. 107-108, p. 573.

elegido Bernardino Rivadavia primer presidente y le da marco institucional la constitución sancionada el 24 de diciembre de 1826.⁵

El artículo 74 de la constitución argentina de 1853 dice textualmente: "El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de 'Presidente de la Nación Argentina'".

La Constitución de México en su artículo 80 expresa: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará: 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'".

La Constitución de la República Oriental del Uruguay, en su artículo 149 expresa: "El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, de acuerdo a lo establecido en esta Sección y demás disposiciones concordantes".

El artículo 201 de la constitución peruana dice: "El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación".

Constitución del Ecuador: artículo 73o.: "La Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República, quien representa al Estado, dura cinco años en el desempeño de sus funciones y no puede ser reelegido".

"El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, auxiliado por los Ministros de Estado", estatuye el artículo 73 de la Constitución de Brasil.

El artículo 171 de la Constitución del Paraguay: "El Poder Ejecutivo será desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la República del Paraguay".

La Constitución de Venezuela dice en su artículo 181: "El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República y los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las leyes".

Si bien la mayoría de los textos constitucionales de América Latina han estructurado el principio de la división de poderes, en la realidad sociopolítica de los pueblos el equilibrio de los poderes no se ha logrado, pues uno de ellos, el ejecutivo, tiene una marcada preponderancia sobre los demás.

Muchos son los factores que determinan esta supremacía y en general los tradadistas coinciden en señalar los siguientes:

1) La elección del presidente en la mayoría de los países se efectúa en forma directa.

La constitución argentina de 1853 establece la elección indirecta por medio de un Colegio Electoral, pero el estatuto fundamental del 24 de agosto de 1972, modificó el artículo 81 y estableció la elección directa. Se proclamaría electo el candidato que obtuviese la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. Para el caso de no alcanzarse esta mayoría la ley estableció el sistema de ballottage. Esta modificación se aplicó en las elecciones del 11 de marzo de 1973.⁶

⁵ Aclaremos que Bernardino Rivadavia gobernó hasta el 27 de junio de 1827, fecha en que presentó su renuncia al Congreso.

⁶ Por el Anexo 1 (Reglamento para el funcionamiento de la Junta Militar, Poder Ejecutivo Nacional y Comisión de Asesoramiento Legislativo) del 26-7-78: "Será un Oficial Superior de las Fuerzas Armadas, en situación de retiro, elegido por la Junta Militar, por unanimidad".

La Constitución de Brasil de 1969 determina la elección del presidente por un Colegio electoral.

La forma de elección directa otorga al presidente una auctoritas, una superioridad con respecto a los integrantes de los otros poderes.

2) La facultad de designar y remover libremente a sus ministros o secretarios; lo que le permite mantener su iniciativa en todas las decisiones.

3) Algunas constituciones establecen que el presidente designa a los miembros de los Tribunales de Justicia.

Tal es el caso de la constitución argentina, que en su artículo 86 inciso 5o. dice: "Nombramos los magistrados de la Corte Suprema y de los demás tribunales federales inferiores, con acuerdo del Senado".⁷

4) Las facultades legislativas del presidente, en cuanto participa de la formación de las leyes, las sanciona, las promulga.

5) La facultad de dictar decretos con fuerza de ley —Constitución de Perú, de 1979—, los que deben ser aprobados por el Consejo de Ministros (artículo 218).

6) La iniciativa legislativa, por cuanto muchas constituciones latinoamericanas atribuyen esta facultad al presidente. La constitución argentina artículo 68, expresa que: "Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, excepto las relativas a los objetos de que trata el artículo 44".⁸

La Constitución de Perú establece que los proyectos de ley que el presidente somete a las cámaras deben ser aprobados por el Consejo de Ministros (artículo 221).

7) "El veto es una pieza esencial en el régimen presidencialista, con la que se pretende restablecer el equilibrio en favor del presidente, equilibrio que, al carecer éste de poder para disolver las Asambleas, podría romperse a causa de la omnipotencia legislativa de las mismas".⁹

La constitución argentina admite el veto total y parcial (artículo 72); lo mismo la de México (artículo 72c), la del Brasil (artículo 59), la del Paraguay (artículos 157 y 158).

El doctor Héctor Fix-Zamudio señala los siguientes factores como determinantes de la supremacía del poder ejecutivo:

a) Los factores técnicos que se manifiestan en la planeación de los aspectos económicos, financieros y de seguridad social, y b) los factores sociopolíticos que se manifiestan en la necesidad de asegurar estabilidad política y la concentración

⁷ Modificado por los artículos 4o. y 9o. del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional de 1976, en lo que respecta a la designación de los miembros de la Corte Suprema dice: "El Presidente de la Nación convalidará las designaciones efectuadas por la Junta Militar".

⁸ Atribuída al presidente por el artículo 5o. del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional, (1976).

⁹ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, p. 588.

de facultades para resolver con energía y diligencia los problemas nacionales.¹⁰

Si bien este predominio que venimos analizando se da también en otras sociedades no americanas, insistiremos en la vocación nata de América Latina por el presidencialismo.

A las clásicas causas de subdesarrollo, analfabetismo, coloniaje, que no se han dado por igual en todos los países, opondremos otras razones.

Esta configuración especial del presidencialismo latinoamericano tiene sus antecedentes, a nuestro criterio, en la organización legal de Hispanoamérica en el periodo colonial.

Salvador Valencia Carmona va más allá en el tiempo al sostener que para comprender las instituciones políticas latinoamericanas debemos estudiar la influencia del pasado indígena y colonial.

Analiza así, el autor mencionado, el gobierno de los aztecas e incas por la influencia que estos pueblos ejercieron a su vez sobre las otras civilizaciones indígenas.

El monarca azteca sumaba a su poder político las calidades de jefe militar y religioso. Sus amplias facultades sólo hallaban escasas limitaciones en el Consejo Supremo de Nobles o en Cihuacóatl, jefe de la organización judicial.

Más absoluto aún el gobernante incaico carece de limitaciones en el ejercicio de sus facultades imperiales.

Compara el culto a la personalidad de que era objeto el soberano indígena con países latinoamericanos que aún conservan "demasiada solemnidad en torno al ejecutivo".¹¹

Volvamos a la organización hispanoamericana para buscar el sustento de nuestra opinión.

Los virreyes

La institución virreinal se anticipa a la circunstancia misma del descubrimiento de América con la firma de las Capitulaciones de Santa Fe entre los Reyes Católicos y Cristóbal Colón el 17 de abril de 1492.

Si bien esta primera designación fue más que nada honorífica y señorial, creados los dos primeros virreinos de Nueva España y El Perú, a los que siguieron los de Nueva Granada y el Río de La Plata, encarnan los virreyes la autoridad suprema del Estado español en América.

Un haz de atribuciones hasta ese entonces nunca alcanzado les daba plenas atribuciones en el ejercicio del poder.

A título ilustrativo recordemos el texto del artículo 2o. de la "Real Ordenanza para el establecimiento e Instrucción de Intendentes de ejército y provincia" dic-

¹⁰ Fix Zamudio, Héctor, "Supremacía del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano", en *Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Cuadernos de Derecho Comparado, número 6. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1967, pp. 176-177. Citado por Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 577.

¹¹ Valencia Carmona, Salvador, *El poder ejecutivo latinoamericano*, México, UNAM, 1979, p. 15.

tada el 28 de enero de 1782 por Carlos III: "Ha de continuar el virrey de Buenos Aires con todo el lleno de la Superior autoridad y omnímodas facultades que le conceden mi real título e instrucción, y las leyes de las Indias".

Continuando con el análisis de la autoridad virreinal, señalaremos las principales facultades que ejercían:

a) *Políticas*: Les debían acatamiento los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, con excepción de los adelantados.

b) *Legislativas*: Podían dictar bandos, resoluciones, ordenanzas y aún dejar de aplicar en su territorio las reales cédulas, cuando imperiosas circunstancias así lo exigían, a través de la fórmula: "se acata pero no se cumple".

c) *Judiciales*: Presidían las audiencias, con voz pero sin voto. Podían también conmutar penas.

d) *Administrativas*: Nombraban a los funcionarios menores, aunque luego la designación debía ser confirmada por el monarca. Manejaban las rentas reales e inspeccionaban el sistema financiero.

e) *Militares*: Eran los supremos jefes militares dentro de su jurisdicción y los almirantes de las Armadas dependían de su autoridad mientras estuviesen en aguas jurisdiccionales.

f) *Eclesiásticas*: Ejercían el vicepatronato y se ocupaban de la educación y beneficencia coloniales.

Las audiencias

Las audiencias constituyeron un alto tribunal de justicia en América; no obstante, sus atribuciones políticas adquirieron importancia cada vez mayor, baste recordar en la historia argentina el papel que le cupo a la Audiencia de Buenos Aires con ocasión del cabildo abierto del 14 de agosto de 1806.

Eran órganos consultivos de los virreyes, fiscalizaban todos los actos de gobierno, inclusive de los mismos virreyes; los presidentes de la audiencia sucedían al virrey en caso de muerte o enfermedad grave, siempre que éste no hubiese designado sucesor por el pliego de mortaja, hasta que llegara el nuevo mandatario.

La audiencia podía detener las bulas papales que lesionaran intereses de la Corona.

Como primera conclusión, el análisis efectuado de dos instituciones hispanas nos permite descubrir en el presidencialismo, especialmente el iberoamericanismo, poderes residuales de las antiguas autoridades coloniales.

La política colonial portuguesa tuvo en Brasil similares características a las impuestas por los borbones en el territorio de sus posesiones, en consecuencia podemos involucrar a Brasil junto a los países hispanoamericanos.

También deducimos que el pueblo americano, sintió desde sus albores, el peso de una autoridad fuerte, como era la virreinal, encarnación del poder real en Indias, lo que formó la conciencia colectiva entre gobernantes y gobernados.

Basta recorrer el articulado de las constituciones americanas en lo relativo a facultades del presidente para encontrar allí las que hemos enumerado *supra* co-

mo correspondientes a los virreyes y las audiencias, amén de otras instituciones que no hemos analizado en este esbozo.

Así la constitución argentina en su artículo 86o.¹² artículo 100 de la constitución venezolana; artículo 180 de la Constitución del Paraguay.

El sistema de controles impuesto por España significó también un freno a los abusos de poder, a los que podían ser proclives los funcionarios tan alejados de la metrópoli o los segundones que pretendían recuperar alcurnia y fortuna en estas tierras.

Tales eran los juicios de residencia, las visitas, la audiencia o la misma autoridad real.

Si bien no jugaba la división de poderes del moderno constitucionalismo, había un sistema de controles que en definitiva dependía del poder real en la Metrópoli.

Tenemos que concluir con la idea de que el presidencialismo se afianza en Latinoamérica al concluir el proceso de la independencia, con la sanción de las constituciones que estatuyen este sistema, con algunas notas de parlamentarismo en ciertos ordenamientos jurídicos, como son el referendo ministerial, la interpelación de los ministros por el Congreso o la existencia de un Consejo de Gobierno.

Este sistema tiene su modelo en el americano y emerge de un pasado colonial con instituciones que configuraron la inclinación por el poder personal.

Síntesis de conclusiones

Las constituciones deben asegurar el pleno reconocimiento de la libertad y la igualdad como virtudes que caracterizan a un sistema democrático.

La democracia es un estilo de vida del pueblo. Del pueblo que tiene voluntad propia, que sabe dirigir sus acciones en pos del bien común.

Las constituciones americanas deben asegurar el régimen presidencialista como sistema de gobierno, que es el único que ha tenido resultados exitosos en el continente y el que mejor encuadra con los orígenes históricos de las instituciones americanas.

La configuración especial del presidencialismo latinoamericano tiene sus antecedentes, a nuestro criterio, en la organización legal de Hispanoamérica durante el periodo colonial.

El presidencialismo especialmente el iberoamericano, contiene poderes residuales de las antiguas instituciones coloniales.

María Elena Demaría MASSEY DE FERRÉ

¹² Y su modificatoria por el Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional (1976).