

## CAPÍTULO CUATRO

### LA FORMA DE GOBIERNO EN LATINOAMÉRICA

1. El presidencialismo en Latinoamérica . . . . .	263
A. Desenvolvimiento institucional . . . . .	263
B. Alcance de los poderes del presidente en América Latina . . . . .	272
C. La institución ministerial en el presidencialismo latinoamericano. . . . .	283
D. Alternativas parlamentarias dentro del presidencialismo latinoamericano. . . . .	286
E. Evaluación de las modalidades parlamentarias en el presidencialismo latinoamericano . . . . .	295
F. El caso del sistema parlamentario en Haití . . . . .	297
G. El sistema democrático popular cubano . . . . .	298

## CAPÍTULO CUATRO

### LA FORMA DE GOBIERNO EN LATINOAMÉRICA

#### 1. *El presidencialismo en Latinoamérica*

##### A. *Desarrollo institucional*

Bajo la influencia indiscutible del modelo estadounidense, Latinoamérica adoptó el cuño gubernamental presidencialista, aunque no siguiendo la orientación congresional que caracteriza a la democracia del Norte. Tanto en la letra de sus Constituciones, como en la práctica, el caudillismo y la falta de espíritu asociativo y democrático que caracteriza al subdesarrollo cívico y económico de esta parte del continente, han determinado una presencia hegemónica del poder presidencial y un papel señaladamente debilitado para las asambleas legislativas y congresos.

De todos modos, las variables o modalidades de corte parlamentario no escasean en nuestros países, aunque los efectos niveladores del ejercicio del poder, que dichas inclusiones debieran haber producido, no se han hecho efectivas en la medida de las expectativas de esas inclusiones.

El presidencialismo latinoamericano está influido por el modelo bolivariano, “cargado de competencias propias y con medios de influjo y presión sobre los demás organismos del Estado”; estamos siguiendo en esto el pensamiento de Luis Carlos Sáchica, quien agrega que el “apogeo del Ejecutivo se explica por antecedentes históricos”, provenientes de los regímenes precolombino y colonial, de “motivaciones psicológicas, derivadas de la prestancia carismática de conquistadores y caudillos”, de una “estructura social donde se advierte inexistencia de pluralidad de poderes distintos y opuestos”. Sáchica remata este pensamiento observando que “en el estadio del subdesarrollo, el poder no se ha institucionalizado. . . , todavía es poder subjetivo, autoridad encarnada. . . ; ello determina la necesidad funcional, frente a la complejidad del Estado moderno, de instaurar ‘ágiles órganos unipersonales’, que desfavorecen a las vocingleras asambleas deliberantes”. Síntesis exacta de las razones que han determinado el fenómeno concentracionista del poder en nues-

tros países: en un marco universal equivalente, aunque con equilibrios más ajustados y sin el síndrome corporativo que luce Latinoamérica.<sup>172</sup>

A partir de un análisis sociopolítico, Marcos Kaplan considera que la multiplicación de funciones y de poderes en el Estado latinoamericano provoca el refuerzo del presidencialismo, afectando decisivamente el papel y alcance de los partidos políticos, de los grupos intermedios, de los sistemas electorales, de la participación política y, también, del Parlamento (la poca trascendencia del debate parlamentario), y del Poder Judicial. Observa Kaplan que se advierte la importancia y el peso en el Estado del Ejecutivo, de los administradores, del *establishment* policiaco militar, de la tecnoburocracia, de políticos y *managers* públicos (corrompidos y corruptores) en colusión con grupos y constelaciones de intereses privados: . . . sus políticas oscilan entre un sesgo nacional —populista— estatizante y otro elitista-privado-neocolonialista, o su combinación en proporciones variables.<sup>173</sup>

Desde una perspectiva ahora institucional, Allan R. Brewer-Carías afirma que la separación de poderes en América Latina ha originado el inmovilismo del Estado y le ha impedido cumplir sus cometidos; ello apoyado, además, por la ausencia de representatividad de las asambleas legislativas. Por ello sostiene que el presidencialismo con sujeción parlamentaria, tal como existe en Venezuela, debe ser modificado, fortaleciendo el Poder Ejecutivo.<sup>174</sup>

En contra de la parlamentarización del sistema de gobierno argentino —frente a una hipótesis de reforma constitucional— se ha pronunciado Jorge R. Vanossi, inclinándose, más bien, a favor de una racionalización en el desempeño del Ejecutivo y de la modernización en el funcionamiento del Congreso.

La alta temperatura polémica que provoca la puja parlamentarismo-presidencialismo en nuestro continente, se pone de manifiesto cuando se cotejan algunas opiniones extremas, como la de Pinto Ferreira, quien sostiene enfáticamente que “el modelo del gobierno presidencial se revela bien inferior, en su forma y en su esencia, en relación al sistema parlamentario, pues provoca una separación más profunda entre el electorado, el Parlamento y el gobierno, causa generadora de graves conflictos constitucionales, inexistentes en el equilibrio político articulado

<sup>172</sup> *Op. cit.*, nota 1, p. 128; véase, también, Fix-Zamudio, Héctor, “El sistema presidencial y la división de poderes”, *Libro de homenaje a Manuel García Pelayo*, Caracas, Universidad Central, p. 311.

<sup>173</sup> *Cfr.* Kaplan, Marcos, “El presidencialismo latinoamericano”, separata de *Contribuciones*, publicación trimestral de la Konrad Adenauer, abril de 1985.

<sup>174</sup> *Cfr.* la obra de este autor, citada en la nota 37, p. 173.

por el parlamentarismo". Agrega Ferreira que el presidencialismo, además, no facilita que los mejores hombres de cada país sean llevados a la primera magistratura en América Latina: señala el caso de Rui Barbosa, en su patria uno de los más eminentes brasileños, candidatos varias veces a presidente, y siempre vencido por la camarilla conjugada de las fuerzas políticas.<sup>175</sup>

Destacamos que la presencia del presidente en el ejercicio del poder es manifiesta dentro de la estructura del Estado: sólo los factores reales le ponen coto a esa realidad y, en algunos casos, la prohibición de la reelección y el control jurisdiccional de su desempeño. Los ministros no controlan en la práctica la gestión presidencial, porque ellos pueden ser elegidos y destinados libremente: "sus lazos personales y políticos con el presidente los hace asesores subalternos". En ese orden de ideas agrega SÁCHICA que "el régimen pseudopresidencial latinoamericano ha devenido casi un sistema de colaboración de poderes, con igual origen e intereses, dirigido por el Ejecutivo, con un control formal de legalidad que ejercen los jueces".

El esquema clasificado del presidencialismo latinoamericano realizado por Karl Lowenstein, que distingue presidencialismo puro, atenuado (por la participación ministerial) y neopresidencialismo (por la incorporación de variables parlamentarias), no resulta útil, de cara a la realidad, para entender a nuestro presidencialismo. Lo real es que los ministros están previstos en todos los países, e intervienen en estado de sumisión al presidente, sin controlarlo efectivamente; y las variables parlamentarias, si bien han ido creciendo en los textos constitucionales son, también, propuestas que han quedado más en la letra que en el rol efectivo de la desconcentración del poder que suponen.

Más bien estamos de acuerdo con Jorge Carpizo cuando —sencillamente— define al presidencialismo latinoamericano como aquel caracterizado por un estricto predominio del presidente, y un papel importante asumido por el ejército.<sup>176</sup> Nosotros podemos agregar que no sólo el ejército determina el poder del presidente en América Latina, en general son las corporaciones económicas (nacionales y transnacionales), gremiales y religiosas, las que impiden la realización del modelo.

Analizaremos las diversas variables funcionales del presidencialismo:

<sup>175</sup> Cfr. Pinto Ferreira, *Princípios gerais do direito constitucional moderno*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1971, vol. I, p. 308.

<sup>176</sup> En un sentido concordante Biscaretti di Ruffia; cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, p. 17 y Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, FCE, 1975, p. 103.

a. ¿Cómo se elige al presidente y al vicepresidente de la República en el caso de existir este último?

1) Por el procedimiento de elección directa: Bolivia, a. 86: siempre que obtuviera mayoría absoluta; Colombia, a. 114; República Dominicana, a. 49; Ecuador, a. 74; Honduras, a. 236: en este caso por mayoría simple; México, a. 81: según lo fije la ley, que no requiere mayoría absoluta; Nicaragua, a. 146: por mayoría simple; Panamá, a. 172: en este país por mayoría de votos; Paraguay, a. 173; Uruguay, a. 151: aquí por mayoría simple de votos, sin que se pueda acumular los sublemas; Venezuela, a. 183: aquí por mayoría relativa de votos.

2) Por doble vuelta, si no se obtiene mayoría absoluta en la primera, entre los dos más votados (Brasil, a. 77.3: a los veinte días de la primera votación; Costa Rica, a. 138: si ningún candidato obtiene el 40% de los sufragios, en caso de empate se elige al de mayor edad; Chile, a. 27: a los cuarenta días de la primera votación; Guatemala, a. 184: en un lapso no mayor de sesenta días ni menor de cuarenta y cinco días; Perú, a. 203: dentro de los treinta días siguientes).

3) Por elección indirecta, a cargo de un colegio electoral elegido como los diputados, siempre que se obtenga la mayoría absoluta de los sufragios, y, en su defecto por el Congreso, precisando en primera votación mayoría absoluta, con resolución del presidente del Senado, en caso de empate (Argentina, aa. 81-84).

Por elección indirecta del Congreso, si no resulta la elección directa, primero entre los tres más votados y si no resulta mayoría absoluta, entre los dos más votados (Bolivia, a. 90).

En El Salvador la Constitución guarda silencio sobre el procedimiento electoral de presidente y de vicepresidente de la República.

b. ¿En qué países está prevista la figura del vicepresidente y qué funciones tiene, además de la sustitución del presidente?

1) Está previsto en: Argentina: es el presidente del Senado, a. 75; *idem* en Bolivia, a. 94; Brasil, a. 79: para auxiliar al presidente; Costa Rica, a. 131: se eligen dos vicepresidentes, sólo para sustituir al presidente; República Dominicana, a. 51: sólo para sustitución del presidente; Ecuador, aa. 80 y 82: es el presidente nato del Consejo Nacional de Desarrollo; El Salvador, a. 150: sólo para sustituir al presidente; Guatemala, aa. 190 y 191: coadyuva con el presidente en la fijación de la política de Estado, interviene en las deliberaciones del Consejo de Ministros y coordina la labor ministerial; Nicaragua, a. 145: para cumplir las funciones que le delegue el presidente; Panamá, aa. 172 y 180: se eligen dos vicepresidentes, que asisten sin voto al Consejo del Gabinete y asesoran al presidente; Perú, a. 203: se eligen dos vicepresidentes que

sólo sustituyen al presidente; Uruguay, a. 150: es el presidente de la Asamblea General y del Senado.

2) En Honduras no hay vicepresidente, pero están contemplados tres designados por el pueblo, en la misma elección del presidente, a los efectos de sustituirlo (a. 236); *idem* en Colombia, pero aquí el Congreso elige un designado cada dos años (a. 124).

c. ¿Qué requisitos se deben cumplir para ser elegido presidente o vicepresidente?

1) Ser nativos (Argentina, a. 76; Bolivia, aa. 61 y 88; Brasil, a. 12.3; Colombia, aa. 94 y 115; Costa Rica, a. 131; Chile, a. 25; República Dominicana, a. 50; Ecuador, a. 74; El Salvador, a. 151; Guatemala, a. 185; Honduras, a. 238; México, a. 82; Nicaragua, a. 147; Panamá, a. 174; Paraguay, a. 172; Perú, a. 202; Uruguay, a. 151; Venezuela, a. 182).

2) Ser nativos por opción (Argentina, a. 76).

3) Ser hijo de padre o madre nativa (El Salvador, a. 151; México, a. 82).

4) La edad mínima requerida es:

a) Veinticinco años: Nicaragua, a. 147.

b) Treinta años: Argentina, a. 76; Colombia, aa. 94 y 115; Costa Rica, a. 131; República Dominicana, a. 50; El Salvador, a. 151; Honduras, a. 238.

c) Treinta y cinco años: Bolivia, aa. 64 y 88; Ecuador, a. 74; México, a. 82; Panamá, a. 174; Perú, a. 202; Uruguay, a. 151; Venezuela, a. 182.

d) Cuarenta años: Chile, a. 25; Paraguay, a. 172.

5) Tener ciudadanía en ejercicio: Argentina, a. 76: se exigen seis años; Colombia, aa. 94 y 115; Costa Rica, a. 131; Chile, a. 25; República Dominicana, a. 50; Ecuador, a. 74; El Salvador, a. 151: se exigen seis años antes de la elección; Honduras, a. 238; México, a. 82; Nicaragua, a. 147; Perú, a. 202; Uruguay, a. 151.

6) Tener residencia en el distrito electoral al cual pertenece (Argentina, a. 75: se exigen dos años; México, a. 82: un año en el país).

7) Pertener a la comunión católica (Argentina, a. 76; Paraguay, a. 172).

8) Renunciar seis meses antes al cargo de ministro o de presidente de entidad económica en la cual intervenga el Estado (Bolivia, a. 89).

9) No ser parientes consanguíneos o afines en segundo grado del presidente o vicepresidente en ejercicio (Bolivia, a. 89; Brasil, a. 14.7; El Salvador, a. 152.2: para el 4º grado de consanguinidad o segundo de afinidad; en este último sentido: Guatemala, a. 186.c; Honduras, a.

240.6: incluye a los parientes del designado en el mismo sentido; Perú, a. 204).

10) No ser miembros de las Fuerzas Armadas (Bolivia, a. 89; República Dominicana, a. 50: al menos durante el año anterior a la elección; El Salvador, a. 152: tres años antes del comicio; Guatemala, a. 186.e: cinco años antes; Honduras, a. 239; México, a. 82: seis meses antes de la elección; en este último sentido: Perú, a. 204.4).

11) No ser miembro del clero de ninguna religión (Bolivia, a. 89; Costa Rica, a. 131; El Salvador, a. 151; Guatemala, a. 186.f; Honduras, a. 238; México, a. 82; Venezuela, a. 182).

12) No estar condenado a pena corporal, salvo rehabilitación del Sentado (Bolivia, aa. 61 y 88; Colombia, a. 94: salvo por delitos políticos; Panamá, a. 174: por delitos contra la administración; Venezuela, enmienda de 1973: por delitos cometidos en el ejercicio de la función pública).

13) Haber desempeñado un alto cargo en la jerarquía del Estado o haber ejercido, al menos durante cinco años, una profesión universitaria (Colombia, a. 94).

14) No haberse desempeñado en un alto cargo del Estado —según la nómina del a. 108— durante el periodo anterior a la elección (Colombia, a. 129); *idem*, según la nómina del a. 152, durante el lapso de seis meses (El Salvador, a. 152.1); no haber sido ministro durante los últimos seis meses previos a las elecciones, ni ser miembro del Tribunal Electoral (Guatemala, a. 186.d y g); no haber desempeñado un alto cargo del Estado, incluido el de designado (Honduras, a. 240.1); *idem* en México, según la nómina del a. 82.VI, salvo renuncia con anterioridad de seis meses a la elección; los ministros, si no han renunciado los últimos seis meses (Perú, a. 204.3); los ministros, gobernadores o secretarios de la Presidencia, al momento de la postulación y hasta la elección (Venezuela, a. 184).

15) Estar afiliado a un partido político (Ecuador, a. 74; El Salvador, a. 15). De hecho, en el presidencialismo latinoamericano el presidente ejerce la jefatura del partido gobernante, lo cual es un factor directo de concentración de poder en el sistema, con tendencia al autoritarismo.<sup>177</sup>

16) Poseer moralidad e instrucción notoria (El Salvador, a. 151): esta exigencia implica una gran potestad de veto a favor del órgano —que no está precisado en la Constitución— encargado de aplicar esta norma; en sus manos estará abrir o cerrar las puertas a quienes aspiran a la

<sup>177</sup> Véase Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota anterior, p. 25.

presidencia, por motivos altamente subjetivos y haciendo peligrar la objetividad del trámite electoral; en el mismo sentido Paraguay, a. 172.

17) No ser vicepresidente o designado a quien se hubiere encargado el ejercicio del cargo de presidente en caso de falta de éste (El Salvador, a. 152.6; Guatemala, a. 187).

18) No tener deudas pendientes con el Estado (El Salvador, a. 127: según las especificaciones de esta disposición; Honduras, a. 240.7: incluyendo a los concesionarios del Estado).

19) No haber sido jefes de movimientos revolucionarios que hayan alterado el orden constitucional, ni ocupado, como consecuencia de ello, el gobierno (Guatemala, a. 186.a).

En México la doctrina ha discutido si estos requisitos —en el caso de ese país— deben ser extensivos a los designados por el Congreso como interinos. Carpizo y Tena Ramírez así lo han entendido con argumentos convincentes.<sup>178</sup>

d. ¿Cuánto dura el presidente en su cargo?

1) Cuatro años: Bolivia, a. 87; Colombia, a. 114; Costa Rica, a. 134; República Dominicana, a. 49; Ecuador, a. 73; Honduras, a. 237.

2) Cinco años: Brasil, a. 82; El Salvador, a. 154; Guatemala, a. 784; Panamá, a. 172; Paraguay, a. 174; Perú, a. 205; Uruguay, a. 152; Venezuela, a. 135: sólo un periodo constitucional.

3) Seis años: Argentina, a. 177; México, a. 83; Nicaragua, a. 148.

4) Ocho años: Chile, a. 25.

e. ¿Cómo se resuelve la acefalía presidencial?

1) Ocupa el cargo el vicepresidente (Argentina, a. 75; Bolivia, a. 93; Brasil, a. 79; Costa Rica, a. 135; República Dominicana, aa. 58 y 59; Ecuador, a. 76; El Salvador, a. 150; Guatemala, a. 189; Nicaragua, a. 149; Panamá, aa. 182 y 184; Perú, a. 208; Uruguay, a. 150).

2) Cuando no puede serlo el vicepresidente o por no estar prevista la vicepresidencia:

a) Elige un nuevo presidente el Congreso (Argentina, a. 75: hasta que cese la causa de la inhabilidad o se elija un nuevo presidente).

b) Ocupan el cargo los presidente del Senado, de Diputados, de la Corte Suprema de Justicia, en ese orden (Bolivia, a. 93; Brasil, a. 80: primero el presidente de Diputados; Costa Rica, a. 135: el presidente de la Asamblea; República Dominicana, aa. 58 y 59: el presidente de la Corte de Justicia; Ecuador, a. 76: el presidente del Congreso y de la Corte; Nicaragua, a. 149: el presidente de la Asamblea Nacional; Perú, a. 208: el presidente del Senado, quien llama de inmediato a elecciones;

<sup>178</sup> *Idem*, p. 53.

Uruguay, a. 153: el senador que ocupa el primer lugar de la lista más votada del lema más votado; Venezuela, a. 187: el presidente o el vicepresidente del Congreso, o el presidente de la Corte, en ese orden, si no puede asumir el electo, o el ministro que elija el presidente, si la vacante fuere temporaria.

c) Ocupa el cargo un sustituto designado previamente por el Congreso, cosa que debe hacerse cada dos años; a falta de designado lo ocupan los ministros o los gobernadores, según el orden legal o de probabilidad, en el caso de los segundos (Colombia, a. 124; El Salvador, a. 131.17: sin el requisito de los dos años; a falta de designado se designa otro; en este último sentido: Guatemala, a. 189: para ser designado se precisan los dos tercios de los votos de los miembros del Congreso); en Honduras ocupa el cargo el designado de turno y a falta de todos ellos lo ocupa el presidente del Congreso o de la Corte, en ese orden, y si está pendiente la elección del presidente y de los designados, lo ocupa el del Consejo de Ministros (a. 242).

d) Ocupa el cargo, si la acefalía es temporal, el ministro de acuerdo con su precedencia legal o, en su defecto, el presidente del Senado, de la Corte o de Diputados; *idem* si es definitiva hasta el llamado a elecciones (Chile, a. 29); en Panamá ocupa el cargo el ministro elegido por sus colegas (aa. 82 y 184).

e) Ocupa el cargo quien designe el Congreso —por los dos tercios de votos— producida la acefalía temporal o absoluta, y estando en receso aquel quien designe la Comisión Permanente hasta que se produzca aquella elección (México, a. 84); el Congreso designará un ministro (Paraguay, a. 179); *idem* en Venezuela, en caso de acefalía absoluta, dentro de los treinta días siguientes (Venezuela, a. 187).

f. ¿Hasta cuando ocupa el cargo el sustituto?

1) Hasta la finalización del periodo (Bolivia, a. 93: pero si falta el vicepresidente y no han pasado tres años del periodo se convoca a elecciones; Colombia, a. 127: salvo que no sea el designado quien asume, sino un ministro o un gobernador, en cuyo caso hay que llamar a elecciones; Costa Rica, a. 135; implícito en República Dominicana, a. 59: pero si es por falta de vicepresidente, corresponden nuevas elecciones; Ecuador, por inferencia del silencio normativo, pero si falta el vicepresidente, el Congreso elige uno nuevo; El Salvador, a. 155; Guatemala, a. 189; Honduras, a. 242; México, a. 85: siempre que la vacante se produjere dentro de los últimos cuatro años del mandato; Nicaragua, a. 149: debiéndose nombrar nuevo vicepresidente; Panamá, a. 184; Paraguay, a. 179: siempre que faltare menos de dos años para concluir el periodo;

Uruguay, a. 155: por interpretación frente al silencio de la norma; Venezuela, a. 187: en caso de vacante absoluta del presidente en ejercicio).

2) Hasta que cese el impedimento o un nuevo presidente sea elegido (Argentina, a. 75; Chile, a. 29: si es temporal; *idem* en El Salvador, a. 155; Uruguay, a. 177: cuando el sustituto lo fuera en forma temporaria).

3) Se procederá a una nueva elección a los noventa días de dada la vacante (Brasil, a. 79: para completar periodo); o después de la elección general del Parlamento, si faltan menos de dos años para finalizar el periodo, o dentro de los diez días si faltaren más de dos años (Chile, a. 29; México, a. 84: dentro de los cien días de elegido el interino, para completar mandato; Panamá, a. 184: siempre que le tocara ocupar el cargo a un ministro y la vacante se produjere después de dos años de iniciado el periodo); si faltare más de dos años para concluir el periodo y la acefalía fuera absoluta (Paraguay, a. 179); se debe llamar de inmediato a elecciones: Perú, a. 208; el llamado se hará sólo cuando la acefalía se produjere antes de asumir el presidente electo, y será convocada por el Congreso (Venezuela, a. 187).

g. ¿Puede ser reelegido el presidente?

La respuesta a esta trascendente cuestión ha sido disímil:

1) Hay países que únicamente admiten la reelección después de un periodo: Argentina, a. 77; Bolivia, a. 87; Brasil, a. 82; Colombia, a. 129; Chile, a. 25; Perú, a. 205. En Chile no se admite la reelección de quien cubre la acefalía presidencial (a. 29).

2) Otros disponen que la reelección tan sólo es posible de un periodo y medio: El Salvador, por inferencia del a. 152.1.

3) En tanto que hay los que establecen que ello es posible sólo después de dos periodos: Panamá, a. 173; únicamente después de cinco años de su cese: Uruguay, a. 152: incluso los sustitutos; solamente si han pasado más de cien días de ejercer la presidencia durante el periodo anterior o más de diez años, si el anterior presidente ocupó más de la mitad de un periodo: Venezuela, a. 185.

4) Puede ser reelegido sin restricción de ninguna naturaleza: República Dominicana y Nicaragua, por silencio normativo; *idem* en Paraguay, con apoyo en el a. 173. En este último país la reelección indefinida fue dispuesta en la reforma de 1977 con miras a perpetuar el ejercicio presidencial del dictador Stroesner.<sup>179</sup>

5) En ningún caso está admitida la reelección en: Costa Rica, aa. 132 y 134; Ecuador, a. 73; Guatemala, a. 187: ni siquiera el sustituto; Hon-

<sup>179</sup> Prieto, Justo J., *op. cit.*, nota 9.

duras, a. 239; México, a. 83: inclusive los interinos, provisionales o sustitutos.

Carlos Restrepo Piedrahita considera que la reelección presidencial, aun después de un periodo intermedio, no es una buena institución política, porque auspicia la consolidación de liderazgos ex presidenciales (las jefaturas naturales), con afectación en el desenvolvimiento partidario.<sup>180</sup> Nosotros creemos que la ley no debe compulsar la voluntad popular: el pragmatismo de los Estados Unidos ha optado por la solución intermedia de permitir una sola reelección, prohibiendo las posteriores.

En México no es pacífica la posición de la doctrina sobre si resulta conveniente o no mantener la prohibición absoluta de la reelección presidencial. Emilio Rabasa ha sostenido que la prohibición no sólo es inútil sino atentatoria; Felipe Tena Ramírez la ha calificado de antidemocrática, en forma correspondiente con el pensamiento de Daniel Moreno; por su parte, Jorge Carpizo sostiene que el principio de no reelección es una de las principales reglas del juego del sistema, si ella se alterara se modificaría el equilibrio sobre el cual se sustentan las bases constitucionales del sistema político mexicano.<sup>181</sup>

### B. Alcance de los poderes del presidente en América Latina

No cabe duda que en obstante que en varias de las Constituciones latinoamericanas se sostiene, en forma enfática, que el Poder Ejecutivo lo ejercen el presidente de la República y los ministros de Estado (Panamá, a. 170), el presidente y el vicepresidente, los ministros, viceministros y funcionarios dependientes (Guatemala, a. 182 y El Salvador, a. 150), el presidente y los ministros (Costa Rica, a. 130 y Bolivia, a. 85) o que en Uruguay se establezca, asimismo, que el presidente ejerce dicho Poder “actuando con los ministros o con el Consejo de Ministros” (a. 149) y que en Venezuela dicho ejercicio le es asignado al presidente y demás funcionarios que fije la Constitución y las leyes (a. 181), a pesar de tales precisiones normativas, ellas no dejan de ser una simple expresión de deseos: la concentración de poder a favor del presidente lo convierte, efectivamente, en el titular del gran “poder del Estado” que él encarna. No hay poder compartido sino, en todo caso, el control ministerial del ejercicio unipersonal del poder.

<sup>180</sup> *Op. cit.*, nota 32, p. 112.

<sup>181</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 176, p. 59; Rabasa, Emilio, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1956, p. 135; Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 87, p. 444; Moreno, Daniel, *Derecho constitucional*, México, Ed. Pax, 1972, p. 391.

Un criterio diferente al sostenido por nosotros lo sustenta César Quintero, al menos respecto de Panamá, país donde según el jurista citado, el Ejecutivo es colegiado, porque está integrado por el presidente “y” los ministros. Por su lado, Humberto La Roche interpreta que los demás funcionarios a los cuales se refiere el a. 181 de la Constitución de Venezuela, son los ministros, los comisionados del presidente y los jefes de las oficinas centrales de la presidencia y el gobernador del Distrito Federal.<sup>182</sup>

Importa, por consiguiente, determinar cómo se conforma el campo de potestades del presidente de la República en Latinoamérica, y en qué medida su gran vastedad ha podido ser morigerada por la inclusión de variables parlamentarias, robusteciendo el papel del primer ministro —como ocurre en Perú— o del Consejo de Ministros —como ocurre en Uruguay—. También deberemos analizar el potencialismo de las asambleas legislativas en el control de las decisiones políticas, a partir de la introducción de la investidura ministerial o de la censura a esos funcionarios.

Es determinante precisar qué tipo de “jefaturas” ejercen los presidentes en Latinoamérica. Si ellos se reservan la decisión final de la jefatura política en el gobierno y no la ceden a ningún órgano, por más que se unjan primeros ministros o consejos ministeriales, la figura presidencial es el eje de todo el sistema de gobierno. Las otras jefaturas se agregan a aquéllas y consolidan el cuadro de concentración de poder. Veamos cómo se configuran las referidas jefaturas.

a. *El presidente es el jefe del Estado* y, en consecuencia de ello:

1) Es el jefe supremo de la nación (Argentina, a. 86.1; Paraguay, a. 180.1); de tal forma que él representa al Estado hacia afuera, en sus relaciones internacionales, y también hacia adentro, ejerciendo la conducción política; con tal carácter defiende la seguridad exterior de la República (Bolivia, a. 96.18; Colombia, a. 120.9; Chile, a. 24; Nicaragua, a. 150.2; Uruguay, a. 168.1).

2) Dirige las relaciones internacionales de la República (Costa Rica, a. 140.12; Chile, a. 32.17; El Salvador, a. 168.5; Guatemala, 183.0; Honduras, a. 245.12; Perú, a. 211.14; Nicaragua, a. 150.8; Panamá, a. 179.9; Paraguay, a. 180.6; Colombia, a. 120.9 y 20; Venezuela, a. 190.5).

3) Le corresponde al gobierno la administración de la República... (Chile, a. 24).

4) Mantiene ileso la soberanía de la República y la integridad del territorio (El Salvador, a. 168.2; Guatemala, a. 183.n; Honduras, a. 245.3).

<sup>182</sup> Quintero, César, *op. cit.*, nota 14, p. 111; La Roche, Humberto, *op. cit.*, nota 90, pp. 124 y 125.

5) Provee a la defensa y seguridad de la nación... (Guatemala, a. 183.b; Perú, a. 211.4).

6) Representa al Estado (Honduras, a. 245.2; Perú, a. 211.2 y 14; Venezuela, a. 190.5).

7) Determina la política exterior y asume la dirección política de la guerra (Ecuador, a. 78.f y II).

8) Finalmente, en el ejercicio de la jefatura del Estado, el presidente maneja las relaciones internacionales, concluye y firma tratados, nombra y recibe embajadores, declara la guerra, aunque lo haga con la intervención del Congreso (Argentina, a. 87.1, 10, 14 y 18; Bolivia, a. 96.2 y 3; Brasil, a. 84.VII, VIII y XIX; Colombia, a. 120.9, 10, 17 y 21; República Dominicana, a. 55.4, 5 y 6; Ecuador, a. 78.f; El Salvador, a. 168.4, 5 y 13; Guatemala, a. 183.k, o y p; Honduras, a. 245.13, 14, 15 y 17; México, a. 89.III, VIII y X; Paraguay, a. 180.6; Perú, a. 211.14, 15, 16 y 19; Uruguay, a. 168.15, 16 y 20; Venezuela, a. 90.5).

9) También dirige la política de integración económica y social en el ámbito internacional y en el nacional (Honduras, a. 245.34).

*b. El presidente es el jefe político*, en su carácter de jefe supremo de la nación (Argentina, a. 86.1; Paraguay, a. 180.1). Ello está explícito en Honduras cuando se le asigna la dirección de la política general del Estado (a. 245.2) y en Nicaragua cuando se le otorga la dirección del gobierno (a. 150.12); *idem* en Perú, a. 211.3. Esta atribución se encuentra especificada del siguiente modo:

1) En los mensajes de apertura de las sesiones legislativas el presidente establece las pautas y directivas de la política nacional, responsabilizándose por su conducción (Argentina, a. 86.11; Bolivia, a. 96.10; Brasil, a. 84.XI; Colombia, a. 118.4; Costa Rica, a. 139.4; República Dominicana, a. 55.22; Ecuador, a. 78.o; El Salvador, a. 168.6; Guatemala, a. 183.i; Honduras, a. 245.8; Nicaragua, a. 150.15; Panamá, a. 178.5; Paraguay, a. 180.10; Perú, a. 211.7; Uruguay, a. 168.5).

2) Nombra y remueve discrecionalmente a los ministros, sin intervención del Congreso (Argentina, a. 86.5; Bolivia, a. 99; Brasil, a. 84.I; Colombia, a. 120.1; Costa Rica, a. 139.1; Chile, a. 32.8; República Dominicana, a. 55.1; Ecuador, a. 78.e; El Salvador, a. 162; Honduras, a. 245.5; Nicaragua, a. 150.6; Panamá, a. 178.1; Paraguay, a. 180.7; Perú, a. 216; también nombra al presidente del Consejo de Ministros; Venezuela, a. 190.2).

Destacamos que en México se requiere aprobación del Senado (a. 89. III) y en Perú del presidente del Consejo de Ministros (a. 216).

3) Tiene la iniciativa legislativa (Argentina, a. 68; Brasil, a. 84.III; Colombia, a. 118.7; Costa Rica, a. 140.5; Guatemala, a. 183.g; Honduras,

a. 245.9; Nicaragua, a. 150.3; Uruguay, a. 168.7: inclusive presentar proyectos de urgente tratamiento).

Esta potestad que en los papeles puede parecer ingenua o inocua, pues también es compartida por cada legislador, en los hechos es muy importante, dado que la influencia de la disciplina partidaria, hace que, generalmente, los proyectos que tienen vía libre en el Legislativo, sean los iniciados por el Ejecutivo.

4) Dicta reglamentos autónomos en todas aquellas materias ajenas a la competencia de la ley (Chile, a. 32.7); ésta es, prácticamente una atribución legislativa remanente a favor del presidente, de carácter ordinario y no provisorio.

5) Dicta medidas provisorias con fuerza de ley (Colombia, a. 118.8: previa intervención del Congreso; *idem* en Chile, a. 32.3: previa delegación del Congreso; Nicaragua, a. 150.4 y 138.16: durante el receso de la Asamblea; Paraguay, a. 183: en caso del receso del Congreso, debiéndolos poner en conocimiento de las Cámaras dentro de los sesenta días del próximo periodo; Perú, a. 211.10: previa delegación del Congreso). Esta potestad implica un verdadero poder legislativo a favor del presidente que, si es ejercido sin control, significa una virtual suma del poder público. A partir del ejercicio restringido o excesivo de este poder, podemos dimensionar adecuadamente el alcance del presidencialismo latinoamericano.

Recordamos que en México el Ejecutivo tiene atribuciones legislativas a través del Consejo de Salubridad General, sobre materias de su competencia.<sup>183</sup>

Claro que todos estos casos no son equivalentes, porque mientras en Colombia y Chile se exige previa intervención o delegación del Congreso, en Paraguay y Nicaragua no existe dicha condición; la única exigencia es que el Legislativo esté en receso. El potestamiento en México es regular, pero tan sólo en las materias indicadas.

Quizás el facultamiento más peligroso sea aquel que es ejercido en situaciones extraordinarias o de urgencia, debido a que no resultará difícil invocar dicha circunstancia, máxime si ello no está sujeto a control de razonabilidad.

6) Dicta medidas extraordinarias, previa autorización del Congreso o con cargo de darle cuenta (Perú, a. 211.20; Venezuela, a. 190.8; Colombia, a. 80; México, a. 131.2; Panamá, a. 153.16). Nos remitimos a las especificaciones que ya efectuamos sobre el tema al tratar las "atribuciones extraordinarias" durante las emergencias.

<sup>183</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 176, p. 104.

7) Asume las facultades legislativas que le delegue la Asamblea General durante el receso (Nicaragua, a. 150.7; Panamá, a. 153.16).

8) Veta total o parcialmente las leyes (Argentina, a. 72; Bolivia, a. 76; Brasil, a. 84.V; Colombia, a. 118.7; Costa Rica, a. 140.5; Chile, a. 70; República Dominicana, a. 41; Ecuador, a. 78.b; El Salvador, a. 137; Guatemala, a. 183.b; Honduras, a. 245.33; México, a. 72.c; Nicaragua, a. 150.3; Panamá, a. 178.6; Paraguay, aa. 157 y 158; Perú, a. 211.8; Uruguay, a. 168.6; Venezuela, a. 173); poder de bloqueo relativo, de indiscutible importancia política. En Argentina si el veto es parcial lo no vetado no puede ser promulgado, para no afectar la unidad del proyecto; en México no son susceptibles de veto presidencial las reformas constitucionales.<sup>184</sup> [Completar el estudio del veto en el punto referido a la formación de las leyes.]

9) Es el presidente del Consejo de Ministros (Uruguay, a. 161; Venezuela, a. 193; Costa Rica, a. 147; Guatemala, a. 195; Honduras, a. 252; Panamá, a. 196; Perú, a. 215: sólo cuando lo convoca o cuando asiste a sus reuniones).

10) Invalida las órdenes que dieran los ministros, a partir de sus instrucciones (Colombia, a. 135), pero sólo cuando ellas fueran inconstitucionales (Panamá, aa. 178.7 y 181).

11) Crea y suprime servicios públicos (Colombia, a. 120.21: crea cargos públicos; Honduras, a. 245.35; Uruguay, a. 168.22: respecto de bancos; Venezuela, a. 190.11: en caso de urgencia).

12) Nombra y remueve a los gobernadores de los estados y los reúne en Convención con el objeto de coordinarlos (Venezuela, aa. 22 y 168.19); la potestad de designación sólo subsistirá hasta en tanto se dicte la ley que fije el procedimiento de designación democrática.

13) Vela por la armonía entre el capital y el trabajo, pudiendo revisar y fijar el salario mínimo (Honduras, a. 245.41 y 42); esta es otra atribución del presidente que le otorga un poder político exclusivo de enorme importancia.

14) Concede privilegios por tiempo determinado a los inventores de algún ramo industrial (México, a. 89.XV; Uruguay, a. 168.21).

15) Regula las tarifas arancelarias de conformidad con la ley (Colombia, a. 120.22: en materia aduanera, Honduras, a. 245.23; Perú, a. 221.22); aun en el caso de que la ley fije topes máximos y mínimos tarifarios, este potestamiento implica un gran poder político a favor del presidente.

<sup>184</sup> *Idem*, p. 87.

16) Organiza el crédito público y regula el cambio internacional y el comercio exterior (Colombia, a. 120.22).

17) Dirige la política económica y financiera del Estado (Honduras, a. 245.30; Nicaragua, a. 150.13).

18) Determina la política de seguridad nacional (Ecuador, a. 78.d).

19) Dirige y orienta la educación pública (a. 245.28).

20) Elabora el presupuesto (Bolivia, a. 96.7; Brasil, a. 84.XXIII; Costa Rica, a. 140.15; Colombia, a. 118.4; República Dominicana, a. 55.23; Guatemala, a. 183.j; Nicaragua, a. 150.5; Panamá, a. 179.7; Paraguay, a. 180.4; Uruguay, a. 168.19); iniciativa ésta que debe ser considerada como de carácter preminente en la conducción política del Estado.

21) Decreta créditos adicionales al presupuesto (Venezuela, a. 190.14); esta atribución, sin control por parte del Congreso, da pie a un manejo discrecional de las fianzas públicas por parte del presidente.

22) Procura la armonía social y conserva la paz y tranquilidad interiores y la seguridad de la persona humana (El Salvador, a. 168.3); potestamiento que otorga una indiscutible preeminencia política. En un sentido equivalente, al potestar al presidente para la conservación del orden público (Guatemala, a. 183.b; Ecuador, a. 78.d; Costa Rica, a. 140.6; Colombia, a. 120.7; Bolivia, a. 96.18; Honduras, a. 245.4; Panamá, a. 178.3; Perú, a. 211.4; Uruguay, a. 168.1).

23) Dicta o presenta planes de desarrollo (Bolivia, a. 96.8; Colombia, a. 118.3; Guatemala, a. 183.m; Honduras, a. 245.22; Nicaragua, a. 150.13; Perú, a. 211.21). Luis Carlos Sábica destaca que al asumir la iniciativa de la planeación económica, el presidente intensificó su poder político sobre las decisiones de mayor y más largo alcance.<sup>185</sup>

24) Convoca a elecciones generales (Perú, a. 211.5).

25) Decreta por sí solo el Estado de sitio (u otras emergencias); cuando no interviene el Congreso el poder político del Ejecutivo es de enorme magnitud. Dichas hipótesis fueron comparadas al estudiar el tema. Pero podemos destacar que en Honduras puede el presidente dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando lo requiera el interés nacional, exigiéndosele tan sólo dar cuenta al Congreso (a. 245.20).

26) Decreta amnistías por delitos políticos (Bolivia, a. 96.13); atribución ésta de neto corte político, tradicionalmente reservada al legislativo.

27) Otorga indultos (Chile, a. 32.16; República Dominicana, a. 55.27; El Salvador, a. 168.10; Guatemala, a. 183.r: respeto de las multas por

<sup>185</sup> *Op. cit.*, nota 1, p. 101.

impuestos; Honduras, a. 245.24; México, a. 89.XIV; Panamá, a. 179.12; Paraguay, a. 180.9; Perú, a. 211.23; Venezuela, a. 190.21).

28) Interviene en el banco de emisión y en el resto del sistema bancario privado (Colombia, a. 120.14); atribución que le confiere un gran poder político al presidente y que muchos especialistas han propuesto que sea suprimida.<sup>186</sup>

29) Convoca a plebiscito o consulta popular (Chile, a. 32.4); potestad de indiscutible importancia política.

30) Convoca al Congreso o a la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias (Argentina, a. 55; Bolivia, a. 96.5; Colombia, a. 118.2; Costa Rica, a. 140.14; Chile, a. 32.2; Guatemala, a. 183.1; Honduras, a. 245.6; México, a. 89.XI; Panamá, a. 178.4; Perú, a. 211.6; Uruguay, a. 168.8; Venezuela, a. 190.9); es una tradición parlamentaria negarle a dichos cuerpos legislativos la potestad de autoconvocatoria de las sesiones extraordinarias.

31) Disuelve el Congreso (Paraguay, a. 182: debe convocar a nuevas elecciones para completar mandato, salvo que faltare menos de un año para ello) o la Cámara de Diputados, una sola vez durante el periodo presidencial (Chile, a. 32.5); lo cual indica, también, la alta dosis de poder político que concentra el presidente. Esta potestad también está reconocida en Perú, luego de tres censuras al Consejo de Ministros (aa. 277 a 230).

32) Designa como senadores a un ex rector y a un ex ministro (Chile, a. 32.6).

33) Hace expulsar extranjeros cuyas actividades fueran perjudiciales al orden público (República Dominicana, a. 55.16); norma que, sin el respeto al debido proceso legal, puede generar graves violaciones a la libertad individual y afectar la integración latinoamericana.

34) Adopta medidas de salubridad a través del Consejo de Salubridad y de la Secretaría de Estado respectiva (México, a. 73.XVI).

En México, además de los poderes explícitos con implicaciones políticas, el presidente ejerce, de hecho, una trascendente potestad no escrita: ser el gran elector de su sucesor, para muchos una de las notas más sobresalientes del sistema institucional de ese país, que ha permitido conservar al PRI como protagonista excluyente de la política nacional.<sup>187</sup>

*c. El presidente es el jefe de la administración general del país, y en tal carácter:*

<sup>186</sup> Véase Restrepo Piedrahita, Carlos, *op. cit.*, nota 32, p. 93.

<sup>187</sup> Véase Carpizo, Jorge, "México, Poder Ejecutivo. 1950-1975", *Evolución de la organización . . .*, *cit.*, nota 23, p. 85.

1) Expide instrucciones y reglamentos para poder ejecutar las leyes de la nación (Argentina, a. 86.2; Bolivia, a. 96.1; Brasil, a. 84.IV; Colombia, a. 120.3; Costa Rica, a. 140.3; Chile, a. 32.8; República Dominicana, a. 55.2; Ecuador, a. 78.c: en el plazo de noventa días prorrogables; El Salvador, a. 168.14; Guatemala, a. 183.e; Honduras, a. 245.11; Nicaragua, a. 150.10; Panamá, a. 179.14; Paraguay, a. 180.1; Perú, a. 211.8 y 11; Uruguay, a. 168.4; Venezuela, a. 90.10).

En Cuba es atribución del jefe del gobierno firmar decretos-leyes (a. 91.h), siendo el Consejo de Ministros el encargado de reglamentar las leyes (a. 97), atribución ésta mucho más amplia que la de dictar reglamentos. Salvado el caso del régimen parlamentario de Haití —donde el poder reglamentario lo ejerce el primer ministro—, México es el único país latinoamericano que no le otorga (en forma explícita) la potestad reglamentaria al presidente. La Constitución sólo dice que él deberá proveer “en la esfera administrativa a la exacta observancia” (de las leyes), texto que le ha permitido a la jurisprudencia y a la doctrina sostener que allí se encuentra implícita dicha potestad.<sup>188</sup>

No podemos olvidar que el modelo de los Estados Unidos tampoco le asigna la potestad reglamentaria al presidente (las leyes se otorgan cuando lo juzguen necesario), sino que lo obliga a “velar por su fiel cumplimiento” (el de las leyes). De esta forma, en dicho país no se le facilita al presidente la posibilidad de desnaturalizar —de hecho— a las leyes o a no cumplirlas cuando el manejo político del presidente lo juzgue conveniente, como ha acontecido en Latinoamérica.

En México se discute si el presidente puede dejar de aplicar una ley por inconstitucional, a partir de la circunstancia de que siendo ministro de gobierno Gabino Fraga, éste se pronunció afirmativamente. En sentido contrario, a partir de que el presidente tuvo oportunidad de pronunciarse a través del veto.<sup>189</sup>

2) Coordina la administración pública (Panamá, a. 178.2).

3) Vigila el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas (Costa Rica, a. 140.8).

4) Vela por la eficaz gestión de los negocios públicos (El Salvador, a. 168.15).

5) Hace designaciones de jueces, embajadores y funcionarios de la administración, en su caso con acuerdo del Senado, y los remueve, salvo que gozaren de estabilidad o de un procedimiento de remoción especial (Argentina, a. 86.5 y 10; Bolivia, a. 96.14, 15 y 16; Brasil, a.

<sup>188</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 176, p. 105.

<sup>189</sup> *Idem*, p. 97, y Carrillo Flores, Antonio, “El Ejecutivo y las leyes inconstitucionales”, *Revista de la Escuela Nacional de Juristas*, México, 1942, p. 258.

84.XIV, XV y XVI; Colombia, aa. 119.1 y 120.1, 4 y 5; Costa Rica, a. 140.1 y 2; Chile, a. 32.11, 12 y 14; República Dominicana, a. 55.9 y 11; Panamá, a. 179.3, 6 y 11; Paraguay, a. 180.7 y 8; Uruguay, a. 168.9, 12 y 13: incluye el poder de destitución con acuerdo del Senado; pero si dicho cuerpo no se pronuncia en noventa días, la decisión presidencial vale por sí sola; Venezuela, a. 190.16, 17 y 18). Según Carpizo, el presidente sólo puede remover a los trabajadores que gocen de su confianza, con apoyo en el a. 123 constitucional.<sup>190</sup>

6) Concede jubilaciones, pensiones y montepíos (Argentina, a. 86.7; Guatemala, a. 183.t; Honduras, a. 245.39; Uruguay, a. 168.3).

7) Ejerce vigilancia y control de las instituciones bancarias (Colombia, a. 120.14 y 15; Honduras, a. 245.1).

8) Negocia empréstitos nacionales (Venezuela, a. 190.13).

9) Concede personería jurídica a asociaciones (Honduras, a. 245.40).

10) Celebra contratos de interés nacional (Colombia, a. 120.13; Venezuela, a. 168.15).

11) Recauda las rentas y decreta su inversión, de acuerdo con el presupuesto (Argentina, a. 86.13; Bolivia, a. 96.6; Colombia, a. 120.11; Costa Rica, a. 140.7; Chile, a. 32.22 —hasta el 2% del presupuesto para pagos impostergables sin autorización del Congreso—; República Dominicana, a. 55.3; Guatemala, a. 183.9; Honduras, a. 245.19 y 26; Panamá, a. 179.5; Paraguay, a. 180.5; Perú, a. 211.20; Uruguay, a. 168.18; Venezuela, a. 190.12).

12) Distribuye las competencias entre los ministros (Colombia, a. 132: potestad administrativa pero de inocultable alcance político que confirma al presidente como jefe del gobierno).

13) Delega potestades (administrativas) a los gobernadores (Colombia, a. 135).

14) Hace cumplir las resoluciones judiciales (Bolivia, a. 96.12; Colombia, a. 119.2; Costa Rica, a. 140.9; Chile, a. 32.15; El Salvador, a. 168.9; Honduras, a. 245.10; México, a. 89.XII; Perú, a. 211.12 y 13; Uruguay, a. 168.23).

15) Concede patentes de privilegio temporal a inventores (Colombia, a. 120.18).

16) Crea y habilita puertos (Bolivia, a. 96.22 —se refiere a los puertos menores—; República Dominicana, a. 55.19; México, a. 89.XIII).

17) Concede y cancela cartas de naturalización (Colombia, a. 120.17; Honduras, a. 245.38).

<sup>190</sup> *Op. cit.*, nota 187, p. 87.

18) Celebra contratos administrativos (Panamá, a. 179.8) y negocia empréstitos (Perú, a. 211.20).

*d. El presidente es el jefe supremo de las Fuerzas Armadas* —como ya quedó señalado al estudiar este tema— y en tal carácter:

1) Provee empleos militares y dispone de dichas Fuerzas (Argentina, a. 86.16 y 17; Bolivia, a. 96.19; Brasil, a. 84.XII; Colombia, a. 120.6; Chile, a. 32.18 y 19; República Dominicana, a. 55.14; Ecuador, a. 78.i y l; El Salvador, a. 168.12; Honduras, a. 245.36; México, a. 89.IV, V, VI y VII; Panamá, a. 179.2 y 13; Paraguay, a. 180.11; Uruguay, a. 168.11 y 14: también los remueve).

2) Dispone movilizaciones y requisiciones de Fuerzas (Ecuador, a. 78.j; Brasil, a. 84.XIX).

3) Fija el contingente de las mismas (Venezuela, a. 190.4) y dispone de ellas y de la Guardia Nacional para la defensa exterior y la seguridad interior (México, aa. 76.IV y 89.VI).

4) Repele todo ataque o agresión exterior (República Dominicana, a. 55.15; Colombia, a. 120.g; Honduras, a. 245.4; Perú, a. 211.18).

5) Permite el tránsito de fuerzas extranjeras por el territorio nacional (Brasil, a. 84.XXII; Honduras, a. 245.43).

6) Preside el sistema de defensa nacional (Perú, a. 211.7).

Luis Carlos Sáchica sostiene que en Colombia la jefatura de las Fuerzas Armadas por parte del presidente es simbólica, porque, en la práctica, se ha instaurado la tradición de que el ministro de Defensa sea el jefe de más alta graduación de las Fuerzas, y no que libremente decida el presidente.<sup>191</sup> Aun siendo así, lo cierto es que el presidente mantiene su potestad de destituir a un ministro que no compatibiliza con su política y, al intervenir en la designación de los mandos, conserva las potestades básicas que le asigna la Constitución, aun frente a una práctica mutacionista generadora de tensiones posibles. De todos modos no puede negarse que la tendencia penetrativa de las Fuerzas Armadas en el poder político, tan acentuada en la historia de los países latinoamericanos, abre una permanente hipótesis de desconfianza o escepticismo sobre la efectiva prevalencia del poder civil sobre el militar en nuestro continente.

*e. Funciones jurisdiccionales del Ejecutivo:*

Es una sola regla de oro de la forma republicana de gobierno la división entre los poderes que lo integran; ello hace que la independencia del Poder Judicial sea un postulado intocable del sistema. En la Constitución argentina se establece que el presidente de la República

<sup>191</sup> *Op. cit.*, nota 1, p. 102.

en ningún caso puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas (a. 95).

En México, en cambio, ello se encuentra más relativizado, en la medida que el presidente se encuentra habilitado por la Constitución para resolver controversias por límites de terrenos comunales: si las partes estuvieren conformes, la decisión será irrevocable; caso contrario, podrán reclamar ante la Corte de Justicia; para resolver las solicitudes de restituciones o dotación de tierras o aguas (a. 27: sin proceder respecto de ello la acción de amparo). Carpizo afirma que tiene el presidente esta atribución en materia agraria, de acuerdo con el a. 27.<sup>192</sup>

Como bien podemos observar, esta enunciación de atribuciones indica, en el presidencialismo latinoamericano, una concentración de poder político indiscutible, que se encuentra plasmada en las cuatro jefaturas y en las potestades jurisdiccionales, cuyas atribuciones han sido especificadas, pero particularmente en el ejercicio de la dirección o conducción política del Estado. Ello se aprecia nítidamente a partir del poder presidencial de disponer de los cargos ministeriales; del ejercicio de las potestades legislativas extraordinarias o por delegación; del establecimiento por sí solo de los estados de emergencia y de la intervención efectiva en la fijación de la política general del país y en su ejecución en los variados campos que hemos detallado.

Dicho fenómeno se hace aún más patente en Panamá, donde el presidente no expide refrendo ministerial para nombrar a los ministros, ni para vetar las leyes, ni para velar por la conservación del orden público (a. 178): aunque ello se encuentre morigerado por la necesidad de contar con el acuerdo del Gabinete para otras importantes decisiones de gobierno (a. 195). Tampoco en Costa Rica se necesita refrendo para la designación de ministros y para ejercer el mando supremo. En tanto que en Honduras la enumeración de potestades presidenciales es vasta y exhaustiva, incluso en terrenos donde la intervención de la ley se convierte en insoslayable dentro del régimen republicano, caso de la fijación de los salarios mínimos, la creación de privilegios industriales, la regulación de las tarifas arancelarias.

Son también destacables los poderes que se dan en Paraguay y en Chile, al otorgarle al presidente el poder de disolución del Congreso o de la Cámara de Diputados, con el atenuante en Chile de que tan sólo puede ejercerlo una vez en cada periodo (en Paraguay no existe tal restricción), sin que se exija que para ello deba mediar voto de censura

<sup>192</sup> En sentido ratificatorio de estos conceptos puede consultarse Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 176, p. 176.

al gobierno, ni ninguna otra condición; o el poder de designar senadores, en dicho país, o el de conceder amnistías (facultad típicamente legislativa) en Bolivia; o el de intervenir en el sistema bancario en Colombia; o el de expulsar extranjeros en la República Dominicana.

### C. *La institución ministerial en el presidencialismo latinoamericano*

Según sea la función de los ministros, quién los designa o remueve, si ellos tienen o no autonomía en la gestión política del Estado, puede o no afirmarse que el sistema presidencial se encuentra más o menos atenuado o convertido hacia alguna variable parlamentaria. Analizaremos las diversas cuestiones que presenta la institución ministerial.

#### 1) ¿Quién designa a los ministros del Poder Ejecutivo?

Vimos ya en qué países ello es atribución exclusiva del presidente: allí no puede dudarse que el rol político prevaeciente del presidente no se encuentra afectado.

#### 2) ¿Cuál es el carácter de las atribuciones ministeriales?

No obstante que los ministros tienen a su cargo el despacho de los negocios de la nación (Argentina, a. 87; Costa Rica, a. 141; República Dominicana, a. 61; Ecuador, a. 85; El Salvador, a. 159; Guatemala, a. 193; México, a. 90; Paraguay, a. 184), su autonomía de decisión se encuentra limitada, porque no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, salvo lo concerniente al régimen interno de su respectivo departamento (Argentina, a. 8).

Son los negocios de la administración pública los que ellos despachan (no los políticos). . . (Bolivia, a. 99). Ejercen la orientación, coordinación y supervisión de los órganos administrativos (Brasil, a. 87.I). Son órganos de comunicación del gobierno con el Congreso. . . ; son los jefes superiores de la administración. . . (Colombia, aa. 134 y 135). Son colaboradores directos del presidente en el gobierno y administración del Estado (Chile, a. 33); son colaboradores del presidente en la orientación, coordinación, dirección y supervisión de la administración (Honduras, a. 247), y ejercen la dirección y gestión de los servicios públicos (Perú, a. 212); son órganos directos del presidente (Venezuela, a. 193).

En Brasil se potesta a los ministros a otorgar instrucciones para ejecutar la legislación (a. 87.II), lo cual debe ser entendido dentro del marco de los reglamentos dictados por el Ejecutivo y en el ámbito de su respectivo ministerio.

Pero, en la generalidad de las Constituciones no se les asigna a los ministros la potestad de dictar resoluciones internas (como en el caso de Argentina o Brasil), aunque ello puede ser considerado implícitamente.

Dicha restricción potestativa marca el estricto sentido de la gestión ministerial: asesorar al presidente, implantar la gestión administrativa de su ramo y controlar, a través del refrendo, los actos del presidente. La potestad de refrendo está consignada en casi todas las Constituciones. Como bien se ve, no hay autonomía política en la gestión ministerial; no se trata del ministerio parlamentario, sino de la Secretaría de Estado coadyuvante a la gestión del Ejecutivo en el presidencialismo.

Hemos destacado que la atribución del refrendo ministerial de los actos del presidente está señalada en casi todas las Constituciones (Argentina, a. 87; Bolivia, a. 102; Brasil, a. 87.I; Costa Rica, a. 146; Chile, a. 35; El Salvador, a. 163; Guatemala, a. 194; Honduras, a. 248; México, a. 92; Panamá, a. 181; Paraguay, a. 184; Perú, a. 213; Uruguay, aa. 181.7 y 168.25).

La falta de refrendo provoca la nulidad del acto o su falta de validez (Bolivia, a. 102; Costa Rica, a. 146; El Salvador, aa. 163 y 164; Honduras, a. 248; Panamá, a. 181; Perú, a. 213); o la falta de eficacia del mismo (Argentina, a. 87); forma impropia de disponer la nulidad. En Chile (a. 35) y en México (a. 92) se dice que la falta de refrendo hace que el decreto no sea obedecido: un efecto directo de su falta de validez.

El refrendo necesario para la validez de los actos presidenciales no convierte a los ministros en copartícipes del ejercicio del poder, sino en meros convalidatarios jurídicos de las decisiones del titular. La preminencia política la tiene siempre el presidente, porque él los remueve a discreción: ellos responden a directivas del presidente y no a la política del Congreso. La idea de Matienzo —citado por Juan V. Sola— de que los ministros deben readquirir una posición relevante en el modelo presidencial, es una expresión de deseos de *lege ferenda*, sujeta a la modificación del sistema, pero no realizada por la mera aplicación de la normativa vigente.<sup>193</sup> En sentido coincidente con la opinión que expresamos en el texto, se manifiesta Jorge Carpizo, al analizar el presidencialismo mexicano.<sup>194</sup>

3) El presidente de la República puede delegarles a los ministros determinadas funciones (Brasil, a. 87.IV; Colombia, a. 135 —en el marco de la ley—; Chile, a. 35: se les otorga autorización para firmar decretos). Esta delegación es revocable y reformable (Colombia, a. 135).

4) Los ministros son responsables de los actos que legalizan (Argentina, a. 88; Bolivia, a. 101; Chile, a. 36; Ecuador, a. 85; Guatemala, a.

<sup>193</sup> Véase Sola, Juan V., *Las dos caras del Estado*, Ed. Planeta, pp. 33 y ss.

<sup>194</sup> Véase el libro de ese autor, *cit.*, nota 176, p. 35; Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 868.

195; Honduras, a. 248; Nicaragua, a. 153; Panamá, a. 181; Paraguay, a. 186; Perú, a. 221; Uruguay, a. 175; Venezuela, a. 196: la responsabilidad no desaparece por haberle el Congreso aprobado la cuenta de inversión a un ministro: a. 198).

Dicha responsabilidad es solidaria respecto de los actos que acuerda con sus colegas (Argentina, a. 88; Bolivia, a. 101; Chile, a. 36; Guatemala, a. 195; Honduras, a. 248; Paraguay, a. 186; Perú, a. 221: aunque salven su voto, salvo renuncia inmediata; Venezuela, a. 196: salvo cuando ellos salvaren su voto).

Las órdenes presidenciales no eximen de responsabilidad a los ministros (Bolivia, a. 106; Uruguay, a. 179: siempre que la responsabilidad fuera por delito).

Los ministros gozan de la inmunidad de los legisladores (Uruguay, a. 178).

5) ¿Qué requisitos se necesitan para ser ministro?

a) Ser nacional, mayor de veintiún años y en ejercicio de los derechos políticos (Brasil, a. 87; Chile, a. 34; República Dominicana, a. 61: se exige veinticinco años; Ecuador, a. 87: se exige treinta años, al igual que en Guatemala, a. 196 y México, a. 91; Nicaragua, a. 152: se requiere veinticinco años; Panamá, a. 191: también veinticinco años y no ser condenado por delitos contra el Estado; Paraguay, a. 185: se exige treinta años y notoria reputación y versación; Perú, a. 217: se exige veinticinco años; Venezuela, a. 195: se requiere treinta años y ser seglar).

b) Los mismos requisitos que para ser diputados (Bolivia, a. 100; Colombia, a. 133; Costa Rica, aa. 142 y 108: y cuatro años más de edad y ser seglar).

c) Los mismos requisitos que para ser senador (Uruguay, a. 176).

d) Los mismos requisitos que para ser presidente de la República (Honduras, a. 249).

6) ¿Qué inhabilidades están preceptuadas para ser ministro?

a) No ser legisladores sin hacer dimisión de sus empleos de ministros (Argentina, a. 91; Costa Rica, a. 143: no ejercer otro cargo público; Chile, a. 54: pero la renuncia debe ser efectuada un año antes de la elección; Ecuador, a. 62: ni otro cargo público; *idem* en Honduras, a. 253; Paraguay, a. 144; Uruguay, a. 122: tampoco pueden ejercer otro cargo público vinculado a empresas proveedoras del Estado, estando prevista la suspensión del legislador mientras ejerza el cargo de ministro; la incompatibilidad alcanza hasta el año posterior a la terminación de sus funciones; Venezuela, a. 140.1: si son designados los ministros, los legisladores mantienen su investidura, volviendo al cargo al finalizar su designación).

Esta inhabilidad marca claramente la diferencia del presidencialismo con el sistema parlamentario clásico, donde los ministros, por el contrario, son miembros del Parlamento sin perder su condición de tales. Perú admite dicha compatibilidad en forma expresa (a. 219) y en los países donde nada se establece debe estarse por una interpretación positiva a favor del ejercicio de ambos cargos.

b) No ser parientes del presidente o de otro ministro, dentro del cuarto grado de consanguineidad o del segundo de afinidad (Guatemala, a. 197; Honduras, a. 250: ni de los designados; Panamá, a. 192; ni parientes de otros ministros).

c) No ser acreedores del Estado (Guatemala, a. 197).

d) No ser deudores del Estado (Honduras, a. 250).

e) No ser ministro de un culto (Guatemala, a. 197).

f) No ser condenado por juicios de cuentas no saldadas (Guatemala, a. 197; Honduras, a. 250).

g) No ser representantes de quienes exploten servicios públicos (Guatemala, a. 197).

7) Presencia de los ministros en las Cámaras Legislativas:

La presencia de los ministros en las Cámaras es una función típica del presidencialismo, que cumple el objeto de que el Poder Ejecutivo se relacione fluidamente con el otro poder político dentro del Estado. Ellos concurren como los titulares de los distintos departamentos administrativos, no sólo a oír las deliberaciones de los parlamentarios, sino, además, con derecho a ser oídos, pero no se les reconoce el derecho al voto (Argentina, a. 92; Bolivia, a. 103; Colombia, a. 134; Costa Rica, a. 145; Chile, a. 37; Guatemala, aa. 193 y 168; Perú, a. 222; Uruguay, a. 180; Venezuela, a. 199).

#### *D. Alternativas parlamentarias dentro del presidencialismo latinoamericano*

Desde los orígenes del presidencialismo latinoamericano se le han introducido a él notas de neto cuño parlamentario a dicho modelo, pero, salvo el caso de Haití, donde funciona un sistema parlamentario con todas las de la ley, en el resto de los países —salvado el caso de Cuba— las variables parlamentarias que hemos señalado no alcanzan para modificar el corte presidencial que caracteriza a todos sus gobiernos.

Vemos cuál es el alcance de las referidas notas parlamentarias insertadas en el modelo del presidencialismo fuerte latinoamericano:

### 1) *La interpelación parlamentaria seguida de voto de censura:*

a) Sea dicha medida de carácter individual a un ministro o colectiva al Consejo de Ministros, la misma debe ser presentada al menos por el 15% de los diputados y resuelta por no menos del tercio de los representantes hábiles (Perú, aa. 225 y 226). El voto de censura peruano no obliga a la renuncia del ministro o del Consejo de Ministros censurados, y se debe presentar por no menos del 25% de los diputados, así como decidir por la mitad más uno del cuerpo (a. 226); salvo durante el Estado de sitio, oportunidad en que se necesitan los dos tercios de votos.

b) La censura prevista en Ecuador es la resolución del juicio político y no el resultado de una interpelación parlamentaria (a. 59.f). En cambio, en Panamá sí está contemplada una censura a los ministros, adoptada por los dos tercios de la asamblea, cuyo efecto, no obstante no estar especificado en el texto, no puede ser otro que la renuncia del ministro (a. 155.7).

c) En Uruguay también se establece el voto de censura, que puede ser dispuesto por la Asamblea General, por la mayoría absoluta de los miembros del cuerpo, en sesión especial y pública, salvo específicas circunstancias que la hagan secreta. La censura podrá ser individual o colectiva y determina la renuncia del censurado; pero de todos modos quedan suspendidos si la censura contó con los dos tercios de votos (aa. 147 y 148). Si el voto no se pronuncia por los dos tercios de los miembros de la Asamblea, el presidente de la República lo puede observar, debiendo la Asamblea insistir por un número mayor a tres quintos, lo cual, si no se obtiene, permite al presidente que insista en su observación, tras lo cual puede disolver las Cámaras. La disolución no se puede disponer durante los últimos doce meses del mandato presidencial: en ese lapso la censura requiere los dos tercios de votos de la Asamblea. La disolución de dicho cuerpo únicamente puede ser efectuada una vez durante el periodo de mando, cuando la censura fue individual (ello implica que en caso de censura colectiva la disolución puede efectuarse cuantas veces fuera). Sólo si la nueva Asamblea mantiene el voto de desaprobación cae el Consejo de Ministros (hay una laguna normativa respecto a la situación de los ministros censurados individualmente): aa. 147 y 148 de la Constitución uruguaya.

En opinión de Alberto Ramón Real estas notas hacen del sistema uruguayo un neoparlamentarismo alejado del modelo angloamericano que no dispone la censura ministerial.<sup>195</sup>

<sup>195</sup> Cfr. *Homenaje a Sayagues Laso*, pp. 181-206.

d) En Venezuela también está señalada la censura de los ministros por la Cámara de Diputados, para lo cual se necesitan los dos tercios de votos a los efectos de su remoción (a. 153.2); ello ha significado que en los antecedentes que se han producido luego de los votos de censura no se produjeron remociones ministeriales por no haberse logrado los dos tercios de los votos. Humberto La Roche destaca que la existencia de un Gabinete de Ministros en Venezuela con atribuciones específicas, así como la potestad de los ministros de iniciar proyectos de ley, son variables propias de un sistema parlamentario que hace de dicho país un modelo mixto.<sup>196</sup>

e) En Bolivia la censura ministerial se puede disponer por la mayoría absoluta de cada Cámara, sea en forma individual o colectiva, pero en este último caso con el objeto de modificar el procedimiento político impugnado (a. 70).

f) En El Salvador la previsión de la interpelación a los ministros por parte de la Asamblea Legislativa (a. 131.34) y la posibilidad de recomendar a la presidencia su destitución, se encuentra normada (a. 134.37), aunque se advierte que dicha medida no tiene carácter vinculante; sin embargo, bien puede entenderse que la misma implica una virtual censura deslegitimante de la función ministerial.

g) En Costa Rica la Asamblea Legislativa puede interpelar a los ministros —por los dos tercios de votos— y censurarlos por actos inconstitucionales o ilegales o errores graves, que puedan causar perjuicios a los intereses públicos: salvo en los asuntos diplomáticos o referidos a acciones militares pendientes (a. 121.24).

h) En Guatemala las interpelaciones a los ministros, además de impedir que ellos se ausenten del país, puede desembocar en un voto de falta de confianza por parte del Congreso —lo cual equivale al voto de censura—, que obliga al afectado a presentar su dimisión, quedándole la alternativa de recurrir de aquella medida al Congreso (este cuerpo sólo puede ratificar su primera decisión por los dos tercios de votos: a. 167). La interpelación puede ser efectuada por uno o más diputados (a. 166), pero García Laguardia señala que la práctica ha sido interpretar que la mayoría del cuerpo, a partir de una decisión de la Junta Directiva en tal sentido, debe intervenir autorizando la interpelación, con lo cual se relativiza la eficacia y frecuencia de este medio de control.<sup>197</sup>

i) Debemos destacar que en Colombia le está prohibido al Congreso, así como a sus Cámaras, dar votos de censura o de aplauso, respecto de

<sup>196</sup> *Op. cit.*, nota 106, p. 305.

<sup>197</sup> *Op. cit.*, nota 21, p. 18.

actos oficiales (a. 78.3), prohibición ésta que fue morigerada en la reforma de 1979 (luego dejada sin efecto), en tanto atribuía al Congreso el poder de control político sobre los actos del gobierno y de la administración... y como consecuencia de ello la potestad de formular observaciones mediante proposiciones aprobadas por las dos terceras partes de los asistentes (aa. 76 y 103.4, de la reforma de 1979, que no rige). Según Sáchica esta reforma pudo cobrar el sentido de una censura, pues aunque no tuviera el efecto de un voto de desconfianza, la alta votación exigida tendría, a no dudarlo, un efecto político grave.<sup>198</sup>

### 2) *El pedido de confianza:*

Cuando dicho pedido es solicitado por un ministro, si es rechazado, también obliga al respectivo ministro a renunciar; pero no cuando se trata de simples presentaciones de iniciativas ministeriales (Perú, a. 226). En Guatemala opera como pedido de confianza el derecho que tiene el ministro que ha sido objeto de un voto de falta de confianza por parte del Congreso, de reunir nuevamente a ese cuerpo; si no se produce dicho recurso, el ministro queda separado de su cargo (a. 167); debe interpretar que el Congreso, de frente al recurso interpuesto, puede o ratificar su falta de confianza u otorgarla al recurrente, con lo cual queda confirmado en su cargo.

### 3) *La disolución de la Cámara de Diputados:*

Medida ésta que puede ser dispuesta por parte del presidente, luego de tres censuras al Consejo de Ministros, debiéndose convocar a elecciones en treinta días, según lo prevé la Constitución del Perú. La falta de convocatoria restablece el funcionamiento de la Cámara y hace caducar al Consejo de Ministros, sin que ninguno de sus miembros pueda ser designado nuevamente durante el periodo presidencial.

También refiriéndonos al Perú, no se puede disolver la Cámara durante el Estado de sitio ni de emergencia, ni el último año del mandato presidencial. La disolución tan sólo puede llevarse a cabo una vez durante el respectivo mandato (Perú, aa. 227 a 229). Esta atribución también estaba reconocida en Chile, pero solamente una vez durante el periodo constitucional, en el texto originario de la Constitución de 1980; sin embargo, la reforma de 1989 suprimió esta atribución.

En Paraguay también está reglada la disolución del Congreso (a. 182) por parte del presidente, pero a diferencia del caso peruano, donde la disolución está condicionada por tres censuras al Consejo de Ministros, en dicho país se trata de una atribución incondicionada (discrecional)

<sup>198</sup> *Op. cit.*, nota 1, p. 139.

del presidente, circunstancia que favorece la instauración de la suma del poder público en manos presidenciales.

En Uruguay la disolución de la Asamblea General está prevista en los términos que hemos analizado cuando consideramos la potestad de censura a los ministros que tiene dicho cuerpo (aa. 147 y 148).

#### 4) *La interpelación a los ministros:*

Esta medida procede cuando los ministros son llamados por las Asambleas Legislativas o por las Cámaras, para recibir las explicaciones o informes que estimen convenientes (Argentina, a. 62; Bolivia, a. 96.11; Brasil, a. 58.III: ellos pueden ser citados por las Comisiones internas de las Cámaras; Costa Rica, a. 145; República Dominicana, a. 37.22: la citación procede por los dos tercios de votos de los presentes; El Salvador, a. 165: si los ministros no concurren sin justa causa quedan depuestos del cargo, esto significa una cesantía automática que no necesita voto de censura).

La interpelación también está señalada en: Guatemala, a. 199: salvo por asuntos diplomáticos o militares; Honduras, a. 251; México, a. 93; Nicaragua, a. 138.4; Panamá, a. 155.9; Paraguay, a. 143; Uruguay, a. 119; Venezuela, a. 199. En cuanto al sistema mexicano, Jorge Carpizo niega que esta interpelación implique parlamentarizar el presidencialismo de su país, dado que, a su juicio, los ministros no responden políticamente ante el Congreso, sino ante el presidente, no obstante el juicio político al cual pueden encontrarse sometidos: a. 110.<sup>199</sup> Sin embargo, Diego Valadés destaca que después de 1970 se ha incrementado notablemente la comparecencia de altos funcionarios del gobierno citados por las Cámaras en México, lo cual de hecho ha fortalecido el papel del Congreso como órgano de control, aunque los efectos de dicha comparecencia no impliquen censura.<sup>200</sup>

Respecto al sistema venezolano, Humberto La Roche opina que la interpelación a los ministros, como control político, ha resultado inoperante.<sup>201</sup>

Estas convocatorias, si bien no revisten el carácter de las interpelaciones en el sistema parlamentario, dado que ellas están previstas como la condición previa para un eventual voto de censura que haría caer al ministro o al Gabinete, le otorgan al presidencialismo un sesgo mixto, de forma tal que las Cámaras pueden controlar al Ejecutivo, a través de los interrogatorios que se formulen en dichas audiencias, con el corres-

<sup>199</sup> *Op. cit.*, nota 176, p. 38.

<sup>200</sup> *Cfr.* Valadés, Diego, "El Poder Legislativo en México (1950-1975)", *Evolución de la organización . . .*, *cit.*, nota 23, p. 63.

<sup>201</sup> *Op. cit.*, nota 90, p. 66.

pondiente efecto político —positivo o negativo— que toda absolución de posiciones irroga. En este punto, el sistema latinoamericano se apartó del modelo de los Estados Unidos, donde no se encuentra establecido que los ministros sean refrendatarios del presidente, ni objeto de interpelación alguna.

5) *La compatibilidad*, aunque no la necesidad, del ejercicio para los ministros, de funciones legislativas, está prevista, en forma expresa, sólo en el Perú (a. 219): esto implica que el ministro-legislador ejerce simultáneamente ambas funciones.

En cambio, en los países donde se permite que los legisladores sean designados ministros, ello es en el entendimiento de que el legislador deja su cargo transitoriamente, con retención del mismo, hasta que cesa en sus funciones ministeriales (así debemos interpretar la autorización señalada en el a. 64 de la Constitución argentina).

6) *La previa consulta*, por parte del presidente, para lograr apoyo parlamentario, a los efectos de designar a los ministros se encuentra preceptuada en Uruguay (a. 174); esto implica una virtual investidura parlamentaria.

7) *La obligación de los ministros* de presentar una memoria detallada del estado de los negocios relativos a sus respectivos departamentos (Argentina, a. 90; Bolivia, a. 104; Colombia, a. 134; Costa Rica, a. 144; Ecuador, a. 88; Guatemala, a. 198; Honduras, a. 254; México, a. 93; Panamá, a. 193; Paraguay, a. 186; Uruguay, a. 177; Venezuela, a. 197).

8) *El acuerdo del Senado*:

Recaudo este previsto para nombrar a los ministros (México, a. 76.II) o para destituir empleados o funcionarios del Estado o embajadores (Uruguay, a. 168.10), resulta, en el caso de los ministros, una variante parlamentaria, que, como hemos adelantado, tan sólo está contemplada en México, país que sigue, en este punto, la tradición de los Estados Unidos.

9) *La obligación de los ministros de contestar los pedidos de informes* que les haga la Cámara de Diputados, sin comprometer su responsabilidad política, cumpliendo con el hecho de entregar la respuesta, es una medida prevista en: Bolivia, a. 70; Chile, a. 48.1; Nicaragua, a. 137.4; Panamá, a. 155.9; Perú, a. 222; Uruguay, a. 118: en este país puede ser formulado el pedido por parte de cualquier legislador, a través de la Presidencia de la Cámara.

Los pedidos de informes están regulados, tradicionalmente, como atribuciones de las Cámaras, en los reglamentos internos de dichos cuerpos.

10) *Fiscalizar los actos de la función ejecutiva* o de otros órganos del poder público, es una previsión dispuesta en Ecuador (a. 59.e); fórmula

imprecisa de establecer una modalidad de control parlamentario, que puede valer tanto para un simple pedido de informes, como para una interpelación ministerial (sin censura).

11) *Órganos cuasiparlamentarios de apoyo a la gestión presidencial.*

En varios países se han constituido órganos de apoyo a la gestión presidencial, de neto carácter consultivo, en unos casos, o con el objeto de coordinar la gestión ministerial para evitar la ruptura o incomunicación de los diversos sectores del gobierno. De tal forma nos encontramos con:

a) La figura de un ministro coordinador en Chile, que cumple funciones de integración interna entre todos los ministros y facilita la comunicación con el Ejecutivo o con el Congreso; sin significar, con ello, la hipótesis de un primer ministro, al modo parlamentario (a. 33).

b) La figura del presidente del Consejo de Ministros en Perú, que siendo designado por el presidente de la República sin investidura parlamentaria, y removido discrecionalmente por él, no ejerce la conducción de la política del gobierno, como veremos más adelante, razón por la cual no puede ser considerado como un equivalente a un primer ministro.

Podemos decir que la misma apreciación vale respecto de todos los presidentes de los Consejos de Ministros, en los países donde existe dicho cuerpo, aun en el supuesto de que no lo presida el presidente de la República: la circunstancia de que dichos Consejos no ejerzan la conducción política del Estado y la falta de la investidura parlamentaria, avala nuestra apreciación.

c) Cuerpos de carácter consultivo, sin que sus dictámenes sean —en principio— vinculantes para el gobierno, aunque, en muchos casos, su intervención resulta necesaria como condición de validez de determinados actos de gobierno; en tal situación se encuentran:

— En Brasil el Consejo de la República, integrado por el vicepresidente y los presidentes de ambas Cámaras, por los líderes parlamentarios, por el ministro de Justicia y por seis ciudadanos de más de treinta y cinco años elegidos por el presidente de la República y por los presidentes de ambas Cámaras (dos cada uno). El órgano tiene injerencia en casos de intervención federal, Estado de sitio o de defensa y otras cuestiones relevantes para la estabilidad democrática (aa. 89 y 90). También en ese país el Consejo de Defensa Nacional interviene en asuntos relacionados con la soberanía y está integrado por el vicepresidente y los presidentes de ambas Cámaras y los ministros vinculados al tema (a. 91).

— En Colombia el Consejo de Estado está integrado por miembros designados por cooptación del propio cuerpo. Se trata de un cuerpo de

carácter consultivo; su intervención es necesaria durante el Estado de sitio y otras emergencias, así como durante el receso de las Cámaras respecto de gastos imprescindibles. El Consejo es también el tribunal supremo en lo contencioso (a. 141).

– En Costa Rica el Consejo de Gobierno integrado por el presidente y los ministros interviene en la declaración del Estado de “defensa”, en el reclutamiento de tropas, la negociación de la paz, el otorgamiento del derecho de gracia, el nombramiento de diplomáticos y de directores de entidades autónomas, y cuando lo consulte el presidente (a. 147).

– En Ecuador el Consejo Nacional de Desarrollo fija las políticas económicas y sociales del Estado y elabora los planes de desarrollo y poblacionales. Está integrado por el vicepresidente, cuatro ministros designados por el presidente, un delegado del Congreso y un representante de los alcaldes, de los trabajadores organizados, de las cámaras de la producción y de las universidades. Luego de ser aprobadas por el presidente, las políticas del Consejo son obligatorias para los ministros (aa. 89 a 91).

– En El Salvador el Consejo de Ministros está integrado por el presidente y vicepresidente de la República y por los ministros. Sus funciones son: elaborar el plan de gobierno y el proyecto de presupuesto, autorizar gastos no incluidos en este último, proponer a la Asamblea la suspensión de las garantías constitucionales y suspenderlas o restablecerlas en receso de aquélla, convocar a extraordinarias a la Legislatura (aa. 166 y 167).

– En Guatemala el Consejo de Ministros se compone también por todos los ministros y por el presidente y el vicepresidente; interviene en los asuntos que le someta el presidente y el vicepresidente (a. 195). La misma operatoria está prevista en Honduras para su Consejo de Ministros, aunque allí no se indica quiénes lo integran (a. 252).

– En México el “acuerdo de los ministros” está contemplado sólo como exigencia constitucional para que el presidente pueda solicitar al Congreso la suspensión de las garantías o facultades extraordinarias (a. 29), sin que ello pueda, de manera alguna, introducir una variable parlamentaria en el sistema.<sup>202</sup>

– En Nicaragua se menciona la existencia de un gabinete sin que se establezcan sus atribuciones ni cómo se organiza (a. 150.12).

– En Panamá el Consejo de Gabinete es la reunión del presidente o del encargado de la presidencia, con los vicepresidentes y los ministros.

<sup>202</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 176, p. 38.

Dicho cuerpo acuerda con el presidente la designación de magistrados, la celebración de contratos, empréstitos y enajenaciones de bienes, el sometimiento del Estado al arbitraje; decreta el Estado de emergencia y requiere informes a los empleados públicos (aa. 194 y 195). En este país existe, además, el Consejo de Gabinete ampliado con los directores de los entes autónomos, el comandante de la Guardia, el contralor y los procuradores generales, el presidente de la Asamblea Legislativa y los de los consejos provinciales. Este órgano se pronuncia ante consultas de ambos poderes del Estado (aa. 196 y 197).

— En Paraguay el Consejo de Estado se instituye para dictaminar sobre asuntos que le someta el Poder Ejecutivo y está integrado por los ministros, el arzobispo de Asunción, el rector de la Universidad Nacional de Asunción, el presidente del Banco Central, tres miembros de las Fuerzas Armadas, los representantes de las actividades agropecuarias, uno de la industria, uno del comercio y uno de los trabajadores. El cuerpo dictamina necesariamente sobre los decretos con fuerza de ley, sobre asuntos de política internacional y económica y sobre los méritos del candidato a fiscal general. Los miembros tienen las inmunidades de los legisladores (aa. 188-192).

— En Perú el Consejo de Ministros está formado por todos los ministros del Poder Ejecutivo y tiene por atribución aprobar los proyectos de ley y los decretos legislativos que firma el presidente, y deliberar sobre todo asunto de interés público (aa. 215, 216 y 218).

— En Uruguay el Consejo de Ministros está integrado por todos los ministros y tiene competencia en todos los actos de gobierno y administración que planea el presidente; es su deber intervenir necesariamente en la declaratoria de urgencia de los proyectos de ley, en la ruptura de relaciones y en la declaración de guerra, en la preparación del presupuesto, en la delegación de funciones que haga el presidente (aa. 160 y 161).

— En Venezuela el Consejo de Ministros está compuesto por todos los ministros, pero sus atribuciones no están especificadas en la Constitución, salvo que debe intervenir en el nombramiento y remoción de los ministros y en el ejercicio de la jefatura de las Fuerzas Armadas por parte del presidente, así como en la declaración del Estado de emergencia (aa. 190, 193 y 243). Humberto La Roche señala que el Consejo de Ministros en Venezuela decide por mayoría de votos y que aunque el presidente de la República no estuviere de acuerdo con la mayoría, debe someterse a ella: no ocurrió lo mismo en Estados Unidos durante

la presidencia de Lincoln, quien estando en contra de todos sus ministros (7 a 1) en una votación del gabinete, hizo prevalecer su posición.<sup>203</sup>

### E. *Evaluación de las modalidades parlamentarias en el presidencialismo latinoamericano*

La evaluación que podemos hacer sobre si la introducción de estas variables parlamentarias en el sistema presidencial han logrado su objetivo de moderar la concentración de poder en el presidente, tiene como respuesta una conclusión negativa. En Perú, que es donde más se ha avanzado en aquel sentido, la interpelación y la censura a los ministros o a su Consejo, así como el no otorgamiento de confianza a ellos, no puede compensar el tremendo poder de gobierno que le está reconocido al presidente: él dirige la política general del gobierno (es por esto que el presidente del Consejo de Ministros no es el jefe del gobierno y pasa desapercibido), dicta medidas legislativas y reglamenta las leyes y hasta adopta medidas extraordinarias en materia económica y financiera, con la sola carga de dar cuenta al Congreso.

Continuando el análisis, en Uruguay el ejercicio de la presidencia del Consejo de Ministros por el presidente de la República, la potestad de tomar medidas prontas de seguridad, el derecho de veto legislativo, y de dictar reglamentos, así como el de disponer el urgente tratamiento de las leyes y la destitución de los empleados del Estado, confirma la apreciación de que la jefatura política la ejerce efectivamente el presidente y no el Consejo de Ministros. Las mismas consideraciones valen para Venezuela.

Una evaluación equivalente debe hacerse a la luz de la función que tienen los Consejos de Ministros o Consejos de Estado, según hemos ido analizando. Dichos cuerpos no hacen otra cosa que establecer el orden funcional del gabinete ministerial a los efectos de poder concretar la responsabilidad solidaria dispuesta en la mayoría de las Constituciones. Fuera de ese refrendo colectivo que se sustancia en el debate en conjunto entre todos los ministros, su labor tiene un neto corte de órgano asesor, ya que no se dispone en ningún caso que las resoluciones de dichos cuerpos se imponen por sí solas, frente a la voluntad del presidente: su intervención es condición *sine qua non* para que determinados actos trascendentales del presidente tengan validez, pero no constituyen actos de gobierno por sí solos.

<sup>203</sup> *Op. cit.*, nota 90, p. 161.

Una excepción a lo que estamos diciendo la establecería, en relación con la revocación de sus propias decisiones, la Constitución del Uruguay (a. 164), que prevé dicha medida por mayoría absoluta del Consejo respecto de una decisión anterior; en este caso sí hay un acto de autoridad del cuerpo, que podría contrariar la voluntad presidencial, pero tan sólo logra impedir (una suerte de veto), pero no establecer, una nueva medida.

La apreciación general sigue siendo válida: los Consejos de Ministros no restringen la conducción política del presidente; operan únicamente como cuerpos asesores y de contralor interno dentro del gobierno (en forma impidiendo, sobre todo), más que como órgano dirimente de las situaciones de conflicto.

En el caso de los votos de censura incluidos en varias Constituciones latinoamericanas, ellos establecen una instancia dinamizadora del control del gobierno, en tanto no requieren para su formulación el engorro procedimental que llevan implicados los juicios políticos. Dinamización del trámite: sí, porque la mera decisión política convergente en la mayoría de votos requerida, basta para que, sin mayores recaudos del debido proceso, quede deslegitimada la gestión ministerial y a la puerta de la cesantía. Pero ello no disminuye por sí solo el poder del presidente, que hemos visto es el centro principal que lo atesora en nuestros países; el problema sigue siendo el mismo: hay más control o, al menos, mejor planteado en términos de eficiencia, pero él no recae sobre el núcleo de quien tiene el poder, sino sobre un ejecutor importante, como son los ministros (incluso, el primer ministro), pero no sobre quien lo posee. No hay censura al presidente de la República en el presidencialismo.

El distinguido iusfilósofo brasileño Miguel Reale ha considerado, comentando la flamante Constitución del Brasil, aprobada en 1988, que ésta ha fortalecido al Congreso más de lo necesario, subordinando al presidente a deliberaciones precarias de un Legislativo apoyado en clientelas personalistas y no en partidos distintos en materia programática.<sup>204</sup> No podemos coincidir con una apreciación tan severa del profesor Reale, pues no se encuentra fundamentada en ninguna consideración concreta relativa a poderes excesivos a favor del Congreso, que pudieran desequilibrar el funcionamiento entre los poderes del Estado. En todo caso, coincidimos más con el pensamiento del profesor Bolívar Lamouniere, quien destaca que el sistema impuesto ha estado

<sup>204</sup> Cfr. la nota de Reale aparecida en *O Estado de São Paulo*, cit., nota 35.

dirigido a ablandar el carácter semidictatorial y la inclinación visceralmente populista del presidencialismo brasileño.<sup>205</sup>

#### F. *El caso del sistema parlamentario en Haití*

En este país caribeño sí, bajo la inocultable influencia del neopresidencialismo francés, nacido de la crisis que generó el parlamentarismo inestable de la IV República, se ha instaurado un sistema parlamentario, donde, si bien la figura del presidente concentra importantes poderes, hace recaer el gobierno en manos del primer ministro.

En Haití el presidente ejerce la jefatura del Estado, pero no la jefatura del gobierno, y por ende la conducción administrativa, a cargo ambas de un primer ministro (a. 133).

El presidente es elegido directamente, a doble vuelta (a la manera del *ballotage* francés), dura cinco años y no puede ser reelegido sino después de un periodo. En caso alguno está permitida la tercera reelección (a. 134.3). Para ello se necesita ser nativo de origen, con treinta y cinco años de edad y cinco de residencia en el país, estar en el goce de sus derechos civiles y políticos y no haber sido condenado por delito común, y ser propietario, al menos, de un inmueble (a. 135). Una vez elegido, el ministro no puede retener la banca (a. 164).

El presidente vela por el respeto y ejecución de la Constitución y por la estabilidad de las instituciones: es el garante de la independencia nacional y de la integridad del territorio (aa. 136 y 138). Es el jefe de las Fuerzas Armadas y tiene las siguientes atribuciones:

1) Elegir al primer ministro entre los miembros del partido que tengan mayoría en el Parlamento. Si no hay tal mayoría, debe consultar con los presidentes de ambas Cámaras. En ambos casos la elección debe ser ratificada por el Parlamento (a. 137). El origen del primer ministro y la investidura cualifica las notas parlamentarias del gobierno.

2) Preside al Consejo de Ministros (a. 154).

3) Acepta la renuncia del primer ministro (a. 137.1).

4) Abre las sesiones de la Asamblea y emite un mensaje sobre la situación del gobierno (a. 151).

5) Firma tratados, acredita embajadores y declara la guerra, con intervención de la Asamblea Nacional (aa. 139 y 140).

6) Designa a los comandantes de las Fuerzas Armadas, con acuerdo del Senado y a los directores generales de la administración (aa. 141 y 142).

<sup>205</sup> *Ibidem*.

7) Promulga y veta las leyes, y vela su ejecución por los jueces (aa. 144 y 145).

8) Acuerda amnistías en materia política y otorga indultos (aa. 146 y 147).

En caso de vacante temporaria de la presidencia ocupa el cargo el Consejo de Ministros. Si la vacante es definitiva lo ocupa el presidente o el vicepresidente de la Corte de Casación o alguno de sus miembros, por orden de edad. Entre cuarenta y cinco y cincuenta días de producida la vacante, se debe convocar a elecciones por un nuevo periodo (aa. 148 y 149).

El gobierno lo ejerce el primer ministro y el Consejo de Ministros: ambos conducen la política de la nación (aa. 155 y 156) y son responsables ante el Parlamento.

Para ser primer ministro se requieren las mismas condiciones que para ser presidente, salvo la de tener treinta años (a. 157).

Son atribuciones del gobierno:

a) Elegir a los ministros conjuntamente con el presidente y pedir un voto de confianza al Parlamento para investirlos. Dicho voto lo deben dar las dos Cámaras, por mayoría absoluta (a. 158).

b) Hace ejecutar las leyes y las reglamenta (a. 159); pero en ningún caso puede suspenderlas.

c) Es responsable, junto con el presidente, de la defensa nacional (a. 159).

d) Nombra y remueve a los funcionarios públicos (a. 160).

e) Los ministros refrendan los actos del primer ministro y éste los del presidente (aa. 162 y 163).

Los ministros y el gobierno todo son responsables solidariamente por los actos que cumplen; dicha responsabilidad se lleva a cabo a través de la interpelación presentada por lo menos por cinco miembros de cada una de las Cámaras y decidida por la mayoría del cuerpo. La censura planteada por una cuestión programática o de política general, si procede, determina la dimisión del gobierno. Este tipo de censura es individual a un acto ministerial, ello produce la destitución del ministro (aa. 129.1 a 6, 169 y 172).

Como podemos notar, no se le ha reconocido al presidente de la República la potestad de disolver las Cámaras.

### *G. El sistema democrático popular cubano*

La revolución marxista-leninista cubana impulsada por el firme liderazgo de Fidel Castro, ha consolidado en la isla centroamericana un

sistema de gobierno basado en la revolución proletaria y en el partido único. La Constitución proclama que Cuba es un Estado socialista de obreros y campesinos y demás trabajadores manuales e intelectuales (a. 1). En Cuba todo el poder pertenece al pueblo trabajador, que lo ejerce por medio de la Asamblea del Poder Popular y demás órganos del Estado que de ella se derivan (a. 4), de modo tal que el sistema se ejerce a través de un gobierno de Asamblea, donde el Partido Comunista es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado... (a. 5).

En Cuba existe reconocimiento constitucional de agrupaciones intermedias, tales como la Unión de Jóvenes comunistas, organización de la juventud avanzada, bajo la dirección del Partido, así como la Central de Trabajadores de Cuba, los Comités de Defensa de la Revolución, la Federación de Mujeres Cubanas, la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, la Federación Estudiantil Universitaria, de la Enseñanza Media, la Unión de Pioneros de Cuba y otras, todas ellas incorporadas a la tarea de la edificación, consolidación y defensa de la sociedad socialista (aa. 6 y 7). Como bien puede advertirse, estas agrupaciones son intermedias sólo en las formas, porque su vinculación íntima con el Estado a través del Partido Comunista, les quita el efectivo carácter que tienen dichas asociaciones en el Estado liberal, donde ellas operan como efectivos núcleos de control al poder público estatal.

También está relativizado en Cuba el "Estado de derecho" porque debiendo "todos los órganos del Estado, sus dirigentes, funcionarios y empleados, observar estrictamente la legalidad socialista y velar por el respeto a la misma en toda la vida de la sociedad" (a. 9); resulta claro que la ley en Cuba no es la ley del Estado sino la que fija el Partido único gobernante.

A partir del férreo papel de control político que opera el Partido en el sistema comunista cubano, puede comprenderse en profundidad el sentido de la consagración de la democracia en dicho país, porque sobre la base de la proclamación de la democracia socialista, la unidad de poder y el centralismo democrático (a. 66) y a partir de la función que le ha sido asignado al Partido puede entenderse cómo queda relativizada la proclamación constitucional de que "las masas populares controlan la actividad de los órganos estatales" (a. 66.a) y que los electos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación ante sus electores y éstos tienen el derecho de revocarlos cuando no justifican la confianza puesta en ellos (a. 66.b); ello si lo permite la conducción del Partido.

La contradicción queda patente en la misma norma que estamos glosando, porque a renglón seguido se proclama, como hemos visto,

la democracia de base: se sostiene que “las disposiciones de los órganos estatales superiores son obligatorias para los inferiores, debiéndole éstos rendirles (a aquéllos) cuenta de su gestión” (a. 66.d y e). Luego se sostiene que en la actividad de los órganos ejecutivos y administrativos locales rige un sistema de doble subordinación: al órgano del poder popular correspondiente a su instancia y a la instancia superior (a. 66.f); lo real es que el control que opera efectivamente es el segundo, en función del papel del Partido en el sistema.

También se destaca que la libertad de discusión, el ejercicio de la crítica y autocrítica y la subordinación de la minoría a la mayoría, rigen en todos los organismos estatales colegiados (a. 66.g). Norma que también establece una contradicción, porque la proclamación del derecho de crítica queda relativizado por la subordinación dispuesta de la minoría a la mayoría.

En las formas el sistema cubano es un sistema parlamentario con gobierno unicéfalo, porque la presidencia del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros, luego de la reforma de 1976, se ha concentrado en una misma persona. La primera Constitución comunista de 1959 había establecido el parlamentarismo bicéfalo, donde el jefe del Estado era el presidente de la República y el jefe del gobierno el presidente del Consejo de Ministros. El sistema que rige actualmente ha venido a concentrar el poder en una sola persona, esto es, en Fidel Castro, llevando a la letra de la ley lo que ya ocurría en los hechos, por virtud de que la jefatura del Partido se encontraba y se encuentra en manos del referido líder político.

Decimos que se trata en las formas de un sistema parlamentario porque la Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano legislativo supremo (el Parlamento) que representa y expresa la voluntad soberana de todo el pueblo trabajador (a. 67). Dicho cuerpo ejerce con exclusividad el Poder Constituyente y Legislativo de la República (a. 68), pero, además, él es el potestado para elegir al jefe del Estado y del gobierno mediante la propuesta que haga a los demás ministros que integran el Consejo de Ministros (a. 73.1 y 11), con lo cual la referida Asamblea cumple la función clásica de los Parlamentos cuando eligen o forman al Departamento Ejecutivo del Estado. También le corresponde a la Asamblea la potestad de revocar la designación de las personas electas por ella (a. 73.o), lo cual implica una virtual revocatoria o voto de censura parlamentaria.

En el mismo orden de ideas también le corresponde a la Asamblea ejercer la más alta fiscalización sobre los órganos del Estado y del gobierno y revocar los decretos-leyes del Consejo de Estado y los que dic-

tare el Consejo de Ministros que contradigan a la Constitución y a las leyes (a. 73.p y r). Dicha potestad de control se amplía a niveles inconvenientes —propios de la suma del Poder Legislativo y del Judicial— en tanto se le concede la potestad general de declaración de inconstitucionalidad de las leyes (a. 73.c).

Por supuesto que las potestades legislativas y de definición de la política interior y exterior del país, también le corresponde a la Asamblea, así como la planificación y la dirección de la economía nacional (a. 73.f y h); salvo en relación con los decretos-leyes que se dicten durante el receso del cuerpo por parte del Consejo de Estado (a. 88.c).

Este conjunto de potestades del “parlamento cubano” queda relativizado en tanto al Consejo de Ministros se le otorga —al menos en el papel— la potestad de organizar y dirigir la ejecución de las actividades políticas y proponer los proyectos de planes generales de desarrollo económico-social del Estado (a. 96.a y b). Ello implica que dicho Consejo detenta el gobierno cubano, dentro de un ámbito competencial que se enriquece con el ejercicio de potestades internacionales exclusivas y la dirección de la administración del Estado (a. 96.ch, d, i). En el mismo orden de ideas, se advierte que el Consejo de Ministros puede “dictar decretos y disposiciones sobre la base y en cumplimiento de las leyes vigentes”, lo cual implica la potestad reglamentaria del Estado, tradicionalmente otorgada al Departamento Ejecutivo del Estado (a. 96.k).

El Consejo de Estado, a su turno, tiene una serie de competencias de carácter más legislativo que el Consejo de Ministros. Por un lado, la diferencia entre ambos cuerpos se concentra en su integración, porque el primero sólo puede estar formado por miembros de la Asamblea Nacional (a. 72), en tanto que el Consejo de Ministros se forma con miembros extraparlamentarios (a. 94). Decíamos que las atribuciones de este Consejo son de carácter más legislativo, porque dicta decretos-leyes en receso de la Asamblea Nacional y está facultado para darle a las leyes vigentes, en caso necesario, una interpretación general y obligatoria (a. 88.c y ch); también autoriza referendos, decreta la movilización general del país en caso de guerra, en caso de receso de la Asamblea, imparte instrucciones de carácter general a los Tribunales (otra función legislativa que menoscaba la independencia del Poder Judicial) y tiene poderes internacionales, en tanto ratifica y denuncia tratados, y designa embajadores (a. 88 en diversos incisos). Este Consejo de Estado sería un Poder Legislativo en subsidio de la Asamblea, sobre todo durante su receso.

Finalmente, se puede colegir que el verdadero control del gobierno se encuentra en manos del jefe de Estado y del gobierno, magistratura que se encuentra en manos del presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros, concentrados desde 1976 en una misma persona (Fidel Castro). Dicha jefatura representa al Estado y al gobierno y dirige su función política general, preside ambos Consejos, atiende el desenvolvimiento administrativo del Estado y controla su desenvolvimiento, es el jefe de las Fuerzas Armadas y firma los decretos-leyes y otros acuerdos del Consejo de Estado (a. 91). En síntesis, de ese modo queda expresado cómo en dicha jefatura está concentrada la conducción política de Cuba, circunstancia que se ratifica si se tiene en cuenta que dicho funcionario es el jefe o secretario general del Partido Comunista cubano: corporación básica donde reside el poder en dicho país.

## H. *El derecho parlamentario en Latinoamérica*

### a. *La organización y atribuciones de las asambleas legislativas*

Después de haber esbozado las características principales del presidencialismo en Latinoamérica, de donde resulta que el equilibrio de poderes logrado en el modelo de los Estados Unidos se ha ido rompiendo a favor de la concentración de potestades del presidente; después de dichos análisis, la lógica y negativa consecuencia para la suerte de los “Parlamentos” en nuestro continente, es advertir una marcada atrofia en su funcionamiento, a partir de una realidad difícil de modificar.

Por un lado, nos encontramos con que por la complejidad del Estado y de la sociedad moderna sólo pueden ser medianamente controlados por una tecnoburocracia que se desarrolla en el ámbito de la administración pública. Ello produce la impotencia de las Asambleas Legislativas para compeler con solvencia en la tarea primordial que ellas se han reservado históricamente: hacer las leyes. Por otro lado, la técnica de organización de nuestros parlamentos no se ha modernizado a la altura de las necesidades de los tiempos, sobre todo en relación con la fundamental función de control que aquéllos deben cumplir.

### b. *La asamblea o el Congreso, como ámbito para el debate de las ideas políticas*

En estos cuerpos deliberativos se expresa el pluralismo político de nuestros pueblos —salvo el caso de Cuba, donde impera el criterio