

CAPÍTULO II

LAS CONSTITUCIONES DE INDEPENDENCIA	33
1. Los intentos monárquicos	33
2. Los ejecutivos colegiados	36
3. Bolívar y el ejecutivo vitalicio	39
4. El triunfo del presidencialismo	42

CAPÍTULO II

LAS CONSTITUCIONES DE INDEPENDENCIA

Sumario: 1. *Los intentos monárquicos.* 2. *Los ejecutivos colegiados.*
3. *Bolívar y el ejecutivo vitalicio.* 4. *El triunfo del presidencialismo.*

En el breve lapso de 1810 a 1825, se desarrollaron las guerras de independencia y los países latinoamericanos lograron obtener su libertad. De aquel momento histórico surgió una contribución definitiva para nuestro constitucionalismo, en virtud de que los insurgentes al propio tiempo que atendían la marcha de las cuestiones bélicas, se ocupaban también, a veces con un celo excesivo, de la expedición de leyes fundamentales, en las cuales se acogieron muchos de los principios que forman parte hoy día del derecho político latinoamericano.

Para las constituciones independentistas el tema del poder ejecutivo revistió un interés primordial. En torno a dicho órgano estatal se libraron apasionantes controversias doctrinales, se sugirieron distintos modelos para su organización y se trataron de realizar audaces experimentos. Por eso puede denominarse a la Independencia *periodo de ensayo o formación del ejecutivo*, en cuanto de las diferentes soluciones que se quisieron implantar emana ya un bosquejo, que será con el correr del tiempo el tipo de ejecutivo que ahora practicamos.

Cuatro fueron los modelos que surgieron en la independencia respecto al poder ejecutivo, a saber: *a)* monárquico, vinculado con las viejas tradiciones; *b)* colegiado, de inspiración francesa y en cierto modo autóctona; *c)* vitalicio, originado en el pensamiento político bolivariano; *d)* presidencial, derivado del sistema norteamericano.

1. *Los intentos monárquicos*

Gozaron las ideas monárquicas de popularidad de los primeros años de la independencia, años en los cuales dice Rodó los republicanos como el

uruguayo Artigas eran la excepción, mientras que sumaban legión los que pedían el establecimiento de un trono y contaban con opiniones tan valiosas como la de San Martín. Pero la monarquía estaba irremisiblemente condenada por el reloj de la historia. Independencia y república eran ideas inseparables para las nuevas naciones. Los intentos monárquicos de Cristophe en Haití y de Iturbide en México terminaron breve y trágicamente, sólo en Brasil subsistió un tiempo considerable el viejo régimen.

Haití pasó a la historia como el primer país latinoamericano en obtener la independencia. De 1701 a 1804, comandados por Toussaint Louverture,⁴¹ bisoños grupos de esclavos se enfrentaron a las profesionales huestes napoleónicas. Aunque Louverture no pudo ver el éxito total, sus lugartenientes Dessalines, Pétion, Christophe, se impusieron finalmente gracias a su habilidad y estrategia.⁴²

Tanto Dessalines como Christophe establecieron regímenes monárquicos, pero el de este último tuvo mayor duración^{42 bis}. En el norte de la isla, Henry Christophe, se proclamó y se mantuvo emperador hasta 1820; en ese lapso explotó con crueldad a sus hermanos de raza, se esforzó en imitar la corte de Luis XIV y provocó con sus abusos la ira popular; el reinado terminó en el suicidio del tirano, por una bala de oro que él mismo mandó fundir expreso.

Más efímero todavía fue el imperio de Agustín de Iturbide. De la pomposa ceremonia de coronación en la catedral mexicana a la abdicación transcurrieron sólo ocho meses, dictándose en el interín el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, aprobado en febrero de 1823,⁴³ mediante el cual Iturbide trató de justificar jurídicamente su administración.

⁴¹ A Louverture puede considerársele padre de la independencia haitiana, de cohere y esclavo pasó a dirigente máximo de sus compatriotas, por su actuación frente a los ingleses se le confirió la administración de la isla, cargo en el que más tarde desplegó una enérgica e inteligente actividad para liberar a su pueblo de los franceses. Consciente de su valía pudo permitirse escribir a Napoleón: "Del primero de los negros al primero de los blancos."

⁴² Los tres participaron en la independencia y en el gobierno haitiano. Dessalines, antiguo esclavo llegado de Guinea, derrotó al poderoso ejército de Rochambeau, después fue gobernador y se hizo nombrar emperador; Pétion ocupó en tres ocasiones la presidencia de la república, cultivó cercana amistad con Bolívar, al cual ayudó con hombres y pertrechos; Cristophe, liberto, se distinguió por valor ante los franceses en Cabo Haitiano, donde les dijo: "no entregaré esta ciudad sino cuando sea reducida a cenizas, y aun sobre esas cenizas los combatiré siempre".

^{42 bis} Dessalines expidió la Constitución de 1805 y Cristophe gobernó con la constitución real de 1811; ambos textos en: Mariñas Otero, Luis, *Las constituciones de Haití*. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1968, pp. 121 y ss., 157 y ss.

⁴³ Para el reglamento, que no fue constitución porque regía mientras se dictaba una, consultar: Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México, cit.*, pp. 125 y ss.

El reglamento, de corte ultraconservador, depositó el ejecutivo en un emperador y estableció la sucesión por orden dinástico,⁴⁴ mantuvo “todos los fueros” para el clero católico y estableció una estricta “censura” en asuntos referentes a la religión, la monarquía o el emperador (artículos 4, 17 y 18).

El destierro de Iturbide primero y su infausto retorno después, acabaron con un régimen que nunca llegó a ahondar en la conciencia política del país.

Paréntesis insólito fue el caso de Brasil, donde afortunadas circunstancias mantuvieron a la monarquía casi hasta finales del siglo XIX.

En tanto que en los dominios españoles se libraban encarnizadas luchas, los brasileños obtuvieron su libertad con una felicidad envidiable, pesando como factor fundamental la invasión de Napoleón a la península ibérica que causó la huida de la corte lisboeta. Con su instalación en los dominios americanos, la corte portuguesa trajo consigo un progreso notable e hizo más clemente el rostro de la monarquía, lo cual facilitó una transición pacífica hacia la independencia.

Cuando las primeras inquietudes independistas se produjeron, el propio Pedro I, descendiente de la real familia encabezó el movimiento libertario.⁴⁵ A su intervención se debió también la constitución de 1824, en realidad una carta otorgada por el monarca,⁴⁶ la cual conservó su vigencia hasta el año de 1889, implantación de la república.

Permaneció Pedro I pocos años en el mando, dominado todavía por las ideas que afirmaban el origen divino del poder real, terminó por granjearse la enemistad de los elementos liberales que lo auxiliaron en su llegada al poder, los cuales en 1831 precipitaron su caída.

⁴⁴ Así se deduce fácilmente de ciertos artículos del Reglamento; según el artículo 5, el gobierno de la nación mexicana es “monárquico-constitucional representativo y hereditario”, el artículo 29 indica que “el poder ejecutivo reside exclusivamente en el emperador como jefe supremo del estado”, en los artículos 34 a 40 se habla del emperador menor y de la familia imperial.

⁴⁵ Este movimiento empezó el 7 de julio de 1822, cuando Pedro I dio el “Grito de Ipiranga”, estaba a las orillas de ese pequeño río en el momento en que recibió los decretos portugueses que anulaban sus actos y contra los que se rebeló. Días después al llegar a la capital, Río de Janeiro, se presentó al teatro con una cinta en el brazo, que llevaba las palabras “Independencia o Muerte”. El pueblo, tanto en la capital como fuera de ella, siguió el ejemplo.

⁴⁶ Cfr. Arinos de Melo Franco, Alfonso, “El Constitucionalismo Brasileño en la Primera Mitad del Siglo XIX”, en *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*. México, UNAM, 1957, t. I, pp. 315-16; también Ferreira, Waldemar, “A Federação e o presidencialismo no sistema constitucional brasileiro”. *Revista da Faculdade de Direito*. Universidade de Sao Paulo, 1951, vol. XLVI, pp. 87 y ss. Para el texto constitucional: Cavalcanti Brandao Themistocles. *Las constituciones del Brasil*. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, pp. 263 y ss.

Reunió el emperador —de acuerdo con la constitución— dos poderes, el ejecutivo y el moderador. Como jefe del poder ejecutivo contaba para el despacho de los asuntos gubernamentales con la colaboración de sus ministros de Estado, quienes tenían que refrendar sus actos para que fueran obedecidos. Mediante el poder moderador, idea tomada de Tonerre y divulgada por Constant,⁴⁷ tenía el emperador la “llave de toda organización política”, pues le servía para cuidar “el mantenimiento de la independencia, equilibrio y armonía de los demás poderes políticos” (artículo 98).

El poder moderador fue un alto poder de inspección parecido a la “prerrogativa real”,⁴⁸ y comprendía las siguientes facultades: nombrar los senadores, convocar la asamblea legislativa, promulgar las leyes, disolver la Cámara de Diputados y convocar de nuevo a elecciones, nombrar y destituir discrecionalmente a los ministros de Estado (artículo 101).

2. *Los ejecutivos colegiados*

Estuvo en boga el ejecutivo colegiado en las primeras constituciones latinoamericanas. Sus fuentes se encuentran en las ideas de Rousseau, en las constituciones francesas revolucionarias, particularmente las de 1793 y 1795, y en la experiencia directa de las juntas gubernativas americanas, órganos derivados de los cabildos que asumieron el poder en la mayoría de las colonias americanas. Las alternativas bélicas mostraron la grave equivocación de crear ejecutivos colegiados en tiempos revueltos, cuando lo que se requiere es energía y prontitud en la decisión, lo cual se logra mejor confiando la dirección del gobierno a una sola persona que a varias.

Se organizó el ejecutivo colegiado en los primeros textos fundamentales de varias formas.

Algunas constituciones establecieron el ejecutivo colegiado en forma velada, para remediar la eventual hipótesis de que el rey español no ocupara el cargo. La constitución cundinamarquesa de 1811, calificada de “curiosa mezcla de cánones republicanos y principios monárquicos”,⁴⁹ refleja

⁴⁷ La necesidad de un poder moderador se esboza primero por Clermont Tonerre y se divulga por Benjamín Constant, en sus “Estudios de Derecho Constitucional” publicados en el año de 1818, obra de consulta muy popular en el medio jurídico brasileño al momento de la reunión del constituyente.

⁴⁸ Parece irrecusable, afirma Arinos de Melo Franco, que fue el propio emperador Pedro I, quien insertó el poder moderador en el texto constitucional, para consolidar su situación personal frente a los demás poderes políticos. Arinos, *op. cit.*, pp. 321-22.

⁴⁹ Rivadeneira, *Hist. Const. de Colombia, cit.*, p. 55.

la misma ambigüedad en el poder ejecutivo, el cual se otorga en primer término al rey Fernando VII, a quien se exigía con cierta malicia que para ocupar el trono debería ir a Santa Fe de Bogotá, en su defecto ejercería el poder el presidente de la representación nacional y dos consejeros del mismo. Por su parte, la constitución quiteña de 1812, que por su tinte monárquico causó desorientación entre los patriotas, empieza por manifestar en el artículo 5 “su antiguo amor y fidelidad constante” al rey Fernando VII, al cual reconoce como su monarca; fuera de esta mención inicial, el resto del documento habla de un estado independiente, cuyo ejecutivo dice el artículo 9 “se ejercitará por un presidente del Estado, tres asistentes y dos secretarios con voto informativo que nombrará el congreso”.⁵⁰

Otros documentos adoptaron el ejecutivo colegiado de una manera provisional. En Argentina, el ejecutivo fue al principio la junta gubernativa de Buenos Aires, pero como ésta tenía demasiados miembros, la propia junta decidió crear un ejecutivo de tres personas, el cual dirigió al país de mediados de 1811 a enero de 1814, fecha en que se nombró un director supremo de las provincias unidas.⁵¹ Situación parecida se produjo en Chile, aunque se tuvo más formalidad, pues se expidieron los reglamentos constitucionales para la autoridad ejecutiva de 1811 y de 1812, mismos donde se indicó que dicha autoridad se compondría de tres miembros, entre los cuales se turnaría por meses el mando.⁵²

Merecen un mayor examen las constituciones afiliadas al ejecutivo colegiado de manera definitiva y abierta, como la venezolana de 1811 y la mexicana de 1814.

El texto venezolano de 1811 casi no estuvo en vigor, pero constituye un documento de indudable trascendencia ideológica en la formación de ese Estado, al cual reguló de acuerdo con principios liberales e introdujo en el sistema federal. En esta constitución, “el mayor escrúpulo fue la debilidad del poder ejecutivo, la limitación del arbitrio personal del poder ejecutivo”,⁵³ órgano depositado en “tres individuos elegidos popularmente”, mis-

⁵⁰ Borja, *Las Const. del Ecuador, cit.*, pp. 11-12.

⁵¹ El primer triunvirato lo integraron Juan José del Paso, Feliciano Chiclana y Manuel Sarratea, actuando como uno de los secretarios Bernardino Rivadavia. Exhibió el triunvirato la inconveniencia de la colegialidad en numerosas derrotas, lo que motivó que la asamblea designara a Gervasio A. de Posadas como director supremo.

⁵² Ambos documentos se expidieron en “La Patria Vieja”, 1810-1814, lapso en que estaban divididas las opiniones a favor del gobierno peninsular y a favor de la independencia; en el texto de 1811 la autoridad ejecutiva, supeditada estrictamente al congreso, se turnaba por meses y en el de 1812 por cuatrimestres.

⁵³ Escobar Salom, Ramón, *Orden político e historia en Venezuela*; 2a. ed. Caracas, Italgráfica, 1966, p. 73.

mos que durarían en sus funciones cuatro años (artículos 72 y 75). Precisamente el “mayor escrúpulo” del primer texto venezolano ocasionó su caída, hasta última hora fue cuando se decidió darle poderes suficientes a Miranda que tanto los necesitaba, para organizar la resistencia contra el avance del español Monteverde.

Nuestra constitución de Apatzingán fue en su tiempo uno de los experimentos más acabados de ejecutivo colegiado, aunque en la práctica dicha institución se aplicó escasamente.⁵⁴

Reconoce el documento su paternidad en el grupo de Chilpancingo, integrado principalmente por Morelos, Bustamante, Quintana Roo, Herrera, Rayón y Liceaga, en los cuales se percibe “el mayor acercamiento a Rousseau y que por su uniformidad de pensamiento es obligado tratarlos como unidad doctrinal”.⁵⁵

El órgano ejecutivo de la constitución de 14 denominado supremo gobierno, se componía según el artículo 132, de “tres individuos, iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia”; cada año saldría por suerte uno de los tres, y el que ocupare la vacante tendría el mismo lugar que su antecesor en el turno a la presidencia, tocando al congreso hacer el sorteo. Auxiliaban a este órgano en sus tareas tres secretarios: de guerra, de hacienda y de gobierno, que se cambiaban cada 4 años. Al supremo gobierno se le llamaría alteza, los individuos que lo integraban tendrían el tratamiento de excelencia y los secretarios el de señoría (artículo 140).

Sobre el ejecutivo pluripersonal, de por sí inadecuado para las circunstancias del momento, gravitaba todavía el férreo control del congreso, el cual llegaba a tanto que bien puede decirse que en Apatzingán se estableció también un gobierno de asamblea.

Al órgano legislativo correspondían la potestad reglamentaria, la iniciativa de las leyes, la dirección de relaciones internacionales, el control de varios aspectos fiscales y una gran intervención en materia de nombramientos. Todavía más, el congreso extendía su control hasta en el propio actuar material del órgano ejecutivo, el cual requería de acuerdo especial

⁵⁴ Sobre la Constitución de Apatzingán, véanse Noriega, Alfonso, “La Constitución de Apatzingán”, en *Derechos del pueblo mexicano*. México, ed. de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, t. I, pp. 365 y ss.; Varios Autores, *Estudios sobre el derecho constitucional de Apatzingán*. México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1967. *El Congreso de Anáhuac*. Edición de la Cámara de Senadores, dirigida por Luis González, 1963.

⁵⁵ Miranda, José. *Vida colonial y albores de la Independencia*. México, Setentas, 1972, p. 224.

para alejarse de su residencia y sólo a la distancia que se le señalare, por otro lado, los individuos que integraban el ejecutivo no podían pasar una noche fuera del lugar de sus funciones, sin el permiso legislativo correspondiente (artículos 102 a 122, 141 y 142).

3. Bolívar y el ejecutivo vitalicio

La fórmula de la presidencia vitalicia se debe a Simón Bolívar, en quien el genio se reveló como una armonía estupenda, a las cualidades de militar y de político que tanto contribuyeron a la libertad y al destino de los pueblos latinoamericanos, se sumó también la herencia de un pensamiento político novedoso, cuya influencia en ciertos aspectos está aún viva.

Caracterizan al pensamiento político del Libertador su permanencia y su unidad. Los principios políticos expresados en sus primeras declaraciones y cartas personales perduran hasta los documentos esenciales: la Carta de Jamaica de 1815, el Discurso de Angostura de 1819 y el proyecto de una Constitución para Bolivia de 1826. Un auténtico modelo de desarrollo político para las nuevas sociedades latinoamericanas se propone en dichos principios, mismos que se articulan en un todo congruente, de tal modo que la cabal comprensión de cualquiera de los elementos del modelo requieren su conexión con los restantes, como en el caso que nos interesa del ejecutivo vitalicio.

A tres principios básicos puede reducirse el pensamiento bolivariano: la unidad latinoamericana, el régimen de forma mixta, la tesis del ejecutivo vitalicio.

Para que Latinoamérica sea vigorosa —aconseja Bolívar— tiene que conservar su unidad, pues “es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse” pero, admite inmediatamente el prócer venezolano, existen graves y difíciles obstáculos de superar, “porque climas remotos, situaciones diversas, intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América”. Sobre esta tensión constante entre lo ideal y lo real, prevalece, finalmente, la unidad latinoamericana, “¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos!”⁵⁶

⁵⁶ Bolívar, Simón, “Contestación de un Americano Meridional a un Caballero de esta Isla”, en *Hispanoamérica en lucha por su independencia*. México, Cuadernos Americanos, 1962, pp. 38-39.

Si en lo externo los pueblos latinoamericanos requieren permanecen unidos, en lo interno la mejor constitución que podrían darse “participaría de todas las formas”, en otras palabras, establecería un régimen mixto de gobierno.⁵⁷ En el cuerpo legislativo tendrían que combinarse el elemento popular (cámara electiva) con el elemento aristocrático (senado hereditario), este último en las tempestades políticas actuaría como un agente de moderación, de equilibrio. El poder judicial gozaría de una independencia absoluta. Los ideales éticos habría que garantizarlos para tener una sociedad sana, magna tarea que se asignó primero a un poder moral y después a la cámara de censores, instituciones de reminiscencia grecorromana.

La piedra de toque del sistema reside en la presidencia vitalicia que media entre extremos opuestos representados por la república y la monarquía. Un ejecutivo así concebido permitiría la transición del viejo orden colonial a un estado liberal de corte moderno, convirtiéndose además en una respuesta acorde a nuestra realidad política, que es “el código que se debe consultar y no el de Washington”.

Gran confianza confiere Bolívar a la presidencia vitalicia. Sus propias palabras son ilustrativas:

El presidente de la República viene a ser en nuestra constitución como el sol que, firme en su centro, da vida al universo. Esta suprema autoridad debe ser perpetua; porque en los sistemas sin jerarquías se necesita, más que en otros, un punto fijo alrededor del cual giren los magistrados y los ciudadanos: los hombres y las cosas. Dadme un punto fijo, decía un antiguo, y moveré el mundo. Para Bolivia, este punto es el presidente vitalicio. En él estriba todo nuestro orden sin tener por esto acción. Se le ha cortado la cabeza para que nadie tema sus intenciones y se le han ligado las manos para que a nadie dañe.⁵⁸

Varias ocasiones intentó Bolívar llevar a la práctica su pensamiento. En 1819, dirigió un discurso extraordinario al Congreso de Angostura, mediante el cual obtuvo que la segunda constitución venezolana consagrara el senado vitalicio, pero el ejecutivo no fue tan expedito en sus funciones como se quería. Similar planteamiento hizo en 1821, cuando se aprobó la constitución de Cúcuta para la Gran Colombia, mas el senado no llegó siquiera a vitalicio y el ejecutivo, en circunstancias normales, era todavía

⁵⁷ Las ideas, subraya justamente Fraga, que mantuvo siempre Bolívar llevan a una concepción mixta de gobierno. Cfr. Fraga y Iribarne, Manuel, *Sociedad política y gobierno en hispanoamérica*; 2a. ed. Madrid, colección de Instituciones Políticas, 1971, pp. 30-31.

⁵⁸ Trigo, Const. de Bolivia, *cit.*, p. 168.

más limitado. A fines de 1826 Bolívar logra su objetivo, en el mes de noviembre se aprueba en Bolivia la constitución vitalicia y al mes siguiente se hace lo propio en Perú.

Fugaz existencia tuvieron las leyes fundamentales que consagraron la constitución vitalicia. En Bolivia, la constitución perdió su valor real con el motín de 1828 y se substituyó formalmente en 1831. Por lo que se refiere a Perú, escribe Pareja Paz Soldán, “por ironía del destino, la constitución vitalicia, cuyo título parecía asegurarle una vida eterna, fue de todas las peruanas la que con sus siete semanas de vigencia tuvo la más corta duración y la muerte más temprana”.⁵⁹

La constitución vitalicia incorporó las principales ideas políticas bolivarianas. Reconoce en el artículo 9 cuatro poderes: electoral, legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo, según el artículo 27, se dividía en tres cámaras: tribunos, senadores y censores; en forma sintética, se puede decir que el tribunado tenía las atribuciones parlamentarias tradicionales en materia política y financiera, al senado incumbía la legislación civil y eclesiástica y los altos nombramientos, a los censores, de carácter vitalicio, la instrucción y la moralidad públicas. El ejercicio del poder ejecutivo de acuerdo con el artículo 77, recayó en un presidente vitalicio e inviolable, que jugaría el papel que las propias palabras de Bolívar describieron líneas atrás. Correspondía al presidente, irresponsable en términos del artículo 80 por los actos de su administración, designar con aprobación del congreso al vicepresidente que sería su sucesor obligado, y al que también podía hacer renunciar. Los miembros del poder judicial, por último, se nombrarían por el legislativo buscando asegurarles independencia en su actividad.

Reacciones encontradas provocó en su época la constitución vitalicia. Mientras que Bolívar y sus corifeos veían en ese texto una obra casi insuperable,⁶⁰ para los críticos era un mecanismo complicado, repleto de pueriles reminiscencias clásicas, que establecía en realidad un trono adornado

⁵⁹ Pareja Paz-Soldan, José, *Las constituciones del Perú*. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1954, p. 96.

⁶⁰ En la Constitución Vitalicia depositó Bolívar grandes esperanzas, así le escribió a Sucre que dicho texto había “recibido una perfección casi insuperable” en la cual todos verían “el arca de la alianza” y la “transacción entre Europa y América”. Para uno de sus simpatizantes, Pando, era “divina”, la obra de un genio y había alcanzado la perfección posible.

con librea republicana.⁶¹ Actualmente, cuando las pasiones políticas se han serenado, se pueden lanzar todas las objeciones que se quieran al pensamiento bolivariano, pero no puede negársele el mérito de haber sugerido una solución original al problema del ejecutivo y de luchar con energía por la unión de los pueblos latinoamericanos.

4. *El triunfo del presidencialismo*

El modelo presidencial fue el que finalmente se impuso en Latinoamérica. Sin excepción, pasados los momentos iniciales en que se experimentaron diversos ejecutivos, las constituciones de nuestros países se inspiraron fuerte y decisivamente en la de Estados Unidos, como fácilmente se puede constatar a través de una comparación de textos. A esta influencia fundamental, empero, acompañó también en cierto grado la derivada del constitucionalismo español.⁶²

¿Por qué influyó de manera tan determinante el sistema presidencial norteamericano?

La atracción irresistible que este sistema ejerció sobre nuestro constitucionalismo se debió, en primer lugar, a la circunstancia de que había funcionado de manera bastante aceptable y precisamente en un país que recién había dejado de ser colonial al igual que las naciones latinoamericanas. A muchos de nuestros libertadores seguramente les pareció Estados Unidos un ejemplo digno de emularse, en virtud de que gozaba de un progreso económico impresionante y su sistema político llevaba varios años de practicarse bajo los gobiernos de Washington, Jefferson y Adams.

⁶¹ Críticas incisivas se lanzaron a la constitución vitalicia. Según Bouchez de Martigny, representante francés en Colombia, la Constitución era “el trono revestido de librea republicana”; Bresson, de igual nacionalidad que el anterior, fue muy punzante, “La Constitución de Bolivia no ha agradado nunca en Colombia; es de aplicación complicada y repleta de reminiscencias clásicas, pueriles; diríase que es la obra de un alumno de retórica que acaba de terminar su Tito Livio... tribunos, censores, senadores, nada falta allí”; en fin, Williams, indica que establece un mecanismo de gobierno “posiblemente adecuado para hombres de estado romanos, pero tremendamente complejo para políticos ‘amateurs’ acostumbrados a conseguir sus objetivos con ayuda de la espada”.

⁶² Para el caso de México: Serra Rojas, Andrés, “La estructura del poder ejecutivo en el texto original de la constitución de 1857”. *Boletín de información judicial*, año XII, núm. 118. México, 1957, pp. 367-368; Cueva, Mario de la, “La Constitución de 5 de febrero de 1857”. *El constitucionalismo a mediados del siglo XIX*. México, UNAM, 1957, t. II, p. 246; Martínez Báez, Antonio, “El Ejecutivo y su Gabinete”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. II, núm. 6, México, 1952, pp. 54-55.

Dan testimonio de la influencia de la constitución norteamericana algunos historiadores de la época; en México, verbigracia, el presidencialismo fue el resultado natural de la convicción de muchos de los diputados a la constituyente de 1823, que se encontraban asegura Lorenzo de Zavala, “llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la constitución de los Estados Unidos del Norte de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Ángeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores”.^{62 bis}

Pero no sólo tiene ascendiente la constitución norteamericana en este momento, sino que perdura e incluso se vigoriza cuando sus comentarios contenidos en “El Federalista” llegan a nuestros países. Ahora se sabe que en México la mencionada obra fue “hasta popular en la clase política dirigente”, que pudo conocerla a través de los periódicos de aquel tiempo,⁶³ siendo por tanto errónea la afirmación de que los artículos de Hamilton, Madison y Jay, no hayan “influido de manera apreciable” en el pensamiento político latinoamericano.⁶⁴ Así sucedió también en Chile, donde las instituciones constitucionales norteamericanas tuvieron fervorosos apóstoles, como José Miguel Infante que se preocupó por difundirlas a través de su periódico “El Valdiviano Federal”.⁶⁵ En otros países latinoamericanos, hay también vestigios de que los comentarios a la constitución latinoamericana circularon con cierta profusión entre los políticos y los juristas de la época.

No todo, lo ha señalado certeramente Gaxiola, fue obra de la casualidad, ni mera coincidencia, sino también resultado de una intensa “penetración ideológica de los Estados Unidos”.⁶⁶ La penetración mencionada se realizó tanto en las relaciones del gobierno americano con nuestros países, como de manera abundante a nivel propagandístico.

Desde principios del siglo pasado, algunos presidentes y hombres públicos norteamericanos comenzaron a delinear una política para Latinoamérica, que desembocó en la famosa doctrina Monroe expuesta en 1823. Una acción importante se produjo durante las guerras de independencia,

^{62 bis} Cfr. Tena Ramírez, *Leyes fundamentales*, cit., p. 153.

⁶³ Reyes Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*; 2a. ed. México, FCE, 1974, t. III, pp. 334 y ss.

⁶⁴ Es el criterio de Gustavo R. Velasco, en el prólogo a *El Federalista*. México, FCE, 1957, p. XVI.

⁶⁵ Cfr. Silva Bascuñan, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1953, p. 28, t. II.

⁶⁶ Gaxiola, Jorge F., “Orígenes del Sistema Presidencial”. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, año II, núm. 6, abril-junio, 1952, p. 24.

en ocasión de la visita al vecino país de Bernal Gutiérrez de Lara,⁶⁷ se había ofrecido apoyo a la emancipación casi bajo la condición de establecer una forma de gobierno similar a la estadounidense.⁶⁸ Por su parte, los agentes diplomáticos fueron también audaces propagandistas; uno de los casos de mayor conocimiento público fue el de Joel Roberto Poinset, cuya participación fue relevante en la confección del reglamento constitucional provisorio chileno de 1812, y a quien vemos aparecer también en México por el año de 1822, desempeñando una misión cerca de Iturbide, pero como profetizaba su caída se puso también en contacto con los republicanos, a los cuales entrevistó en la cárcel o en diversos puntos del país, como al general Santa Anna en Veracruz. A todos estos medios de acción se sumaron por último, las derramas de propaganda escrita que llegaba a través de los buques yanquis o de otros medios de transporte.⁶⁹

¿Cómo se efectuó el avance del régimen presidencial en los países latinoamericanos?

Es muy interesante el proceso de asimilación del régimen presidencial en las constituciones latinoamericanas, pues se observa ahí con toda claridad cómo una vez que terminan las guerras de independencia, dicho régimen gana terreno en forma definitiva, aunque matizado por algunos elementos parlamentarios como el consejo de estado o de gobierno, la interpelación o el refrendo ministerial, provenientes del constitucionalismo continental europeo.

Colombia, Venezuela y Ecuador se adhieren al sistema presidencial desde la constitución de 1821. A pesar de los deseos de Bolívar que había sugerido el ejecutivo vitalicio, la constitución mencionada en su artículo 107 esta-

⁶⁷ Originario de Tamaulipas, donde había trabajado como hacendado y comerciante, Gutiérrez de Lara hizo contacto con Hidalgo cerca de Saltillo, ofreciéndole sus servicios para conseguir hombres y armas. Dotado de credenciales e instrucciones, se le envió ante el gobierno de Estados Unidos, cuyo presidente era entonces Madison y el secretario de Estado Monroe.

⁶⁸ Cfr. Alamán, Lucas, *Historia de México*; 2a. ed., México, Editorial Jus, 1968, t. III, p. 406.

⁶⁹ La propaganda que exaltaba las bondades del régimen político norteamericano, dice Gaxiola, *op. cit.*, p. 25, comenzó desde 1810: "Los Buques Yanquis, a los que se llamaba bostonianos y que de contrabando o de derecho cruzaban los mares del Rey Católico, al par que vendían sus mercancías, sembraban en las costas papeles alusivos a la libertad, ya con versículos en inglés que hacían referencia a los intolerables males del despotismo, ya a los principios proclamados en la convención de Filadelfia, a la declaración de independencia o a los puntos básicos de la Constitución de la República del Norte. Hasta cierto punto esta propaganda era inútil por falta recíproca de la comprensión de las lenguas, y a los versículos sucedió la lección práctica y objetiva: las imágenes constituyeron el mejor ejemplo de una enseñanza gráfica."

bleció un presidente para un periodo de 4 años y reelegible por no más de una vez; el presidente debería oír el dictamen de un consejo de gobierno en ciertas decisiones importantes y libraba sus órdenes por conducto de los secretarios de Estado, toda orden decía el artículo 138 “no autorizada por el respectivo secretario no debe ser ejecutada”. En 1830, las naciones que se comentan dictan cada una por separado su constitución, textos que mantienen la línea presidencial.

Bolivia y Perú que se habían acogido al ejecutivo vitalicio bolivariano, rectificaron después y se acogieron al régimen presidencial. La constitución peruana de 1828 y la boliviana de 1831, establecen un presidente a 4 años, reelegible, auxiliado por un consejo de Estado en los asuntos graves y por secretarios de despacho en los asuntos generales, estos últimos firmarían los decretos y órdenes del presidente, siendo responsables de los actos que autorizaren contra la constitución y las leyes (artículos 84, 92 a 102 de la peruana y 70, 85 a 103 de la boliviana).

El constitucionalismo rioplatense, representado por Argentina y Uruguay, “estableció —expresa Demicheli— un sistema ecléctico o intermedio que participa de los regímenes presidencial y parlamentario”.⁷⁰ Sobre un ejecutivo de corte básicamente norteamericano, se concede al presidente derecho para legislar y se regula el refrendo, con la consiguiente responsabilidad ministerial. En Argentina, el ejecutivo unipersonal apareció con la figura del director supremo, transformado luego en presidente de la república por la constitución de Rivadavia, de 24 de diciembre de 1826. Uruguay, en la constitución de 1830, depositó el poder ejecutivo en un presidente por cuatro años, el cual podía iniciar proyectos de ley y era ayudado por ministros, que no debían pasar de tres; las órdenes presidenciales, indicaba el artículo 83, llevarían “la firma del ministerio respectivo”, sin cuyo requisito nadie estaría obligado a obedecerlas; los ministros serían responsables de su firma, expresaba el artículo 86, “teniendo cada una de las cámaras la facultad de hacer venir a su sala a los ministros de poder ejecutivo para pedirles y recibir los informes que estimara convenientes”.⁷¹

Chile introdujo también el ejecutivo unipersonal bajo la forma de directorio. Al coronel don Francisco de la Lastra, el 7 de marzo de 1814, correspondió hacerse cargo del gobierno con el título de director supremo, justificándose jurídicamente este hecho mediante la expedición de un reglamento provisorio. Las constituciones de 1818 y de 1822, expedidas durante la administración de don Bernardo O’Higgins, hicieron también residir el

⁷⁰ Demicheli, Alberto, *El Poder Ejecutivo*. Buenos Aires, Editorial Depalma, 1950, pp. 45-47.

⁷¹ Demicheli, *op. cit.*, pp. 54 y ss.

ejecutivo en un director supremo.⁷² Cuando O'Higgins abandona el poder se conoció un periodo de anarquía institucional, el ejecutivo se confió a juntas de gobierno, directores supremos, presidentes y vicepresidentes. La denominación de presidente la llevó por primera vez don Manuel Blanco Encalada, el 9 de julio de 1826.

México consagró el régimen presidencial en la Constitución de 1824, no sin antes atravesar un camino azaroso.

El sistema presidencial apareció en el proyecto del Acta de la Federación Mexicana, cuyo autor fue el coahuilense don Miguel Ramos Arizpe, quien a su cultura unía la experiencia obtenida en las cortes de Cádiz. En el proyecto influyó Esteban F. Austin, destacado colonizador de Texas que en 1822 llegó a la ciudad de México, el cual redactó varios proyectos de constitución y trabó contacto con prestigiados federalistas como Lorenzo de Zavala y el propio Ramos Arizpe, este último jefe de la comisión que elaboró el acta constitutiva.

En el constituyente de 1823, "la organización de la rama ejecutiva del gobierno, motivó —apunta Hardy— arduas polémicas en el seno de la constituyente, entre los partidarios de que esa función fuera unipersonal y los adherentes de la tesis de que fuera colegiada".⁷³ Los partidarios de la tesis del ejecutivo unipersonal —Ramos Arizpe, Carlos María de Bustamante, Espinoza y otros— se fundaban en la necesidad de que la actividad ejecutiva fuera enérgica, rápida y sigilosa; influía para ello la situación general del país. Los afiliados a la tesis del ejecutivo colegiado —Rejón, Marín, Rodríguez—, temían una posible tiranía o que el presidente se transformara en monarca; el recuerdo de Iturbide estaba todavía fresco.

A esta polémica se debió que el acta constitutiva de la federación de 1824, adoptara frente al ejecutivo una posición ambigua, pues en el punto número 15 se dijo: "El supremo poder ejecutivo se depositará por la constitución en el individuo o individuos que ésta señale".

El sistema presidencial triunfó la constitución de 1824. En este ordenamiento se depositó el supremo poder ejecutivo en un presidente, electo por cuatro años, reelegible al cuarto año de haber cesado sus funciones (artículos 74, 77 y 95). Tenía el presidente facultad para iniciar una ley o de-

⁷² Es interesante observar cómo se va abriendo paso la idea del ejecutivo unipersonal. Se sostiene primero por los partidarios de la monarquía, aparece después con el nombre de Protector Nacional en los Elementos de Rayón de 1812, toma la designación de Director Supremo en Argentina y Chile, hasta que finalmente se difunde en todos los países mediante el régimen presidencial.

⁷³ Hardy, Marcos Armando, "La Teoría del Ejecutivo Fuerte y la Constitución Mexicana de 1824". *Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM*, año VIII, abril-junio 1962, núm. 28, p. 223.

creto. Lo auxiliaban en sus tareas un vicepresidente, el consejo de gobierno y el número de secretarios establecidos por el congreso (artículos 75, 113 a 117). Todos los reglamentos, decretos y ordenes del presidente, deberían ir firmados por el secretario del despacho respectivo, el cual sería responsable de los actos que autorizare contra las leyes (artículos 118).