

EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO EN LA AMÉRICA LATINA

CÉSAR QUINTERO

Profesor de Derecho Constitucional y
decano de la Facultad de Derecho
y Ciencias Políticas de la Universidad
de Panamá.

A fin de dar cumplimiento a solicitud de la comisión organizadora del Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, enviamos la presente comunicación en torno al primero de los cuatro temas de este Congreso que se propone deliberar sobre “Derecho y Realidad Constitucional en América Latina”.

Empleamos en el título de nuestra comunicación la denominación textual del referido tema, “El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”, a pesar de que abrigamos algunas objeciones técnicas con respecto a la expresión *poder* ejecutivo, por los motivos que adelante expon-dremos.

I. *Concepto de poder ejecutivo*

La palabra *poder* usada para designar, tanto las tres clásicas potestades como las tres clásicas autoridades superiores del Estado, ha producido problemas de orden terminológico y conceptual.

De ahí que, antes de entrar en el fondo del tema, estimemos necesario precisar a qué nos referimos cuando tratamos del llamado “predominio del *poder* ejecutivo”.

1. *El problema terminológico*

Las Constituciones latinoamericanas, en su mayoría, usualmente contienen tres títulos denominados “Del Poder Legislativo”, “Del Poder Ejecutivo” y “Del Poder Judicial”. Y, por lo general, el primer artículo de cada uno de dichos títulos señala qué *autoridad*, ya sea corporación, funcionario u organismo, ejerce el respectivo “poder”.

En cuanto al “poder ejecutivo”, el correspondiente artículo, en la mayoría de las constituciones, puede resumirse sustancialmente en la siguiente fórmula: “El Poder Ejecutivo será ejercido por un ciudadano que se denominará Presidente de la República.”

De acuerdo, pues, con los referidos títulos constitucionales, el Estado posee tres poderes, los cuales ejerce mediante diferentes autoridades.

En consecuencia, el Parlamento no es el “poder legislativo”, sino la *corporación* que ejerce este poder; los tribunales de justicia no son el “poder judicial”, sino el *organismo* que lo ejerce; y el presidente de la República vendría a ser sólo la autoridad o funcionario que ejerce el poder ejecutivo del Estado.

Sucede, sin embargo, que las propias constituciones a menudo utilizan el término poder para designar no la potestad, sino la autoridad o funcionario que la ejerce. Y, desde luego, los autores, tanto en Latinoamérica como en algunos países europeos, hablan de poder para aludir, ya sea a cada una de las tres supuestas divisiones de la potestad estatal, o a la autoridad que supuestamente ejerce cada una de aquéllas.

Lo cierto es que el léxico y el uso permiten, en nuestro idioma y en otros, esta doble acepción del término poder. Pero, desde el punto de vista técnico —aun si se acepta la discutida teoría de los tres poderes— resulta un tanto ilógico llamar “poder” ejecutivo al individuo o individuos a quienes la Constitución atribuye el ejercicio del poder ejecutivo del Estado.

Debido a esa impropiedad técnica, varios autores y algunas constituciones han utilizado otros términos para no confundir entre *potestad* y *autoridad*,¹ o más correctamente, entre el *poder* y el *órgano* que lo ejerce.

De ahí que, en vez de poder ejecutivo, utilizan, entre otros, términos como el ejecutivo, el gobierno, la rama ejecutiva, el organismo ejecutivo y el órgano ejecutivo.

Mas acaece que estas denominaciones sustitutivas también han sido y son objeto de críticas. Veamos las expresiones citadas.

a) *El ejecutivo*. Es común, tanto entre autores franceses como hispanos, hablar del ejecutivo para referirse a la autoridad —unipersonal o colegiada— que primordialmente ejerce el supremo poder ejecutivo del Estado.²

El término es útil y cómodo. De ahí su frecuente empleo. Sin embargo, puede hacersele un reparo puramente gramatical: el de que nuestro léxico, hasta la fecha, sólo admite la palabra ejecutivo como adjetivo. Ha sido así, la necesidad la que ha impuesto su uso, el cual, sin embargo, no podría extenderse a los otros llamados poderes. Pues resultaría inad-

¹ Es preciso tener presente que el término *autoridad* también tiene más de una acepción. Entre otras, significa “persona revestida de algún poder, mando o magistratura; y, además, “potestad, facultad”. Advertimos que en este trabajo sólo lo usamos en la primera de estas dos acepciones.

² George Vedel, Marcel Prélot y André Hauriou, entre otros reputados autores franceses contemporáneos, suelen usar con frecuencia el término *exécutif* para aludir a la suprema autoridad ejecutiva del Estado.

misible decir “el legislativo” para designar al Parlamento, o “el judicial” para denominar a los tribunales de justicia.

b) *El gobierno*. Las constituciones europeas eluden el vocablo poder para referirse a las tres clásicas autoridades superiores del Estado. Utilizan, en cambio, los términos parlamento, gobierno y tribunales o autoridad judicial.³ Algunas constituciones latinoamericanas han adoptado denominaciones similares. Una de ellas emplea los términos el Congreso, el gobierno y los jueces.⁴

La indicada modalidad tiene la ventaja técnica de no confundir el poder ni la función con el órgano. Pero presenta el inconveniente de identificar al ejecutivo con el gobierno. Y ello no se aviene con la tradición constitucional latinoamericana según la cual el gobierno es el conjunto de los tres “poderes” u órganos superiores del Estado. Más inexacta es aún esta denominación en los países europeos donde el llamado “gobierno” emana y depende del Parlamento, el cual, además, suele realizar por sí mismo varios actos de *gobierno*.

c) *La rama ejecutiva*. Algunas constituciones latinoamericanas hablan de “ramas del poder público”. Así, la de Colombia dice: “Son ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional.”

La fraseología del transcrito precepto entraña una significativa novedad teórica y técnica. Pues, por una parte, desecha el dogma de los tres poderes al afirmar la *unicidad* de la potestad del Estado y, por otra parte, adopta una palabra de uso poco común, pero acertada, para designar el *conjunto* de autoridades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales. Mas esto mismo nos indica que la expresión “rama ejecutiva” abarca toda la organización administrativa, es decir, la administración pública. Por tanto, no equivale, en nuestro concepto, a la suprema autoridad ejecutiva, o sea, al “poder ejecutivo”, según su tradicional concepción latinoamericana.⁵

d) *El organismo ejecutivo*. Otras constituciones de nuestro continente, en su afán de evitar la confusión entre el poder y el órgano, han adoptado el término *organismos* para designar las tres ramas del gobierno del Estado, esto es, la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional. El término es original y bastante adecuado para designar el *conjunto de órganos*

³ Los títulos III, IV y VIII de la Constitución francesa de 1958 se denominan, respectivamente, el gobierno, el parlamento y de la autoridad judicial.

⁴ La Constitución de Colombia.

⁵ La circunstancia de que una misma Constitución sea la que en diferentes párrafos de un mismo artículo emplee la locución “ramas del poder público” y los términos congreso, gobierno y jueces, parece indicar que atribuye a cada uno de estos dos conceptos el sentido que aquí exponemos. Sin embargo, según un distinguido jurista colombiano, del citado artículo se desprende que: “Técnicamente son equivalentes las expresiones *rama ejecutiva* y *gobierno*”, *cfr.* Vidal Perdomo, Jaime, *Derecho administrativo general*, Ed. Temis. Bogotá, 1966, p. 52.

que constituyen las tres ramas o *unidades funcionales* del Estado.⁶ Pero no lo es, desde luego, para designar al órgano superior de cada una de ellas. Pues resultaría impropio considerar al presidente de la República o a éste y sus ministros como el organismo ejecutivo.

e) *El órgano ejecutivo*. Como es sabido, hace bastante tiempo que la noción de *órgano* fue introducida en el derecho público. Surgió, se ha dicho, como una reacción contra la concepción monárquica, según la cual las autoridades y funcionarios eran *representantes* del rey, titular absoluto del poder público.

Con la desaparición de los regímenes monárquicos y el advenimiento de los gobiernos nacionales de derecho, fue abandonado este concepto de *representación* y adoptado el de la llamada *organicidad*. Los expositores de esta concepción sostienen que “el Estado... no necesita de representantes que integren su capacidad jurídica, sino que actúa y quiere por medio de *órganos* los cuales aparecen como parte integrante de su estructura y de su organización”.⁷

Según esta teoría, y en términos más simples, los órganos del Estado estarían constituidos por un individuo o grupo de individuos que se considera expresan directamente, sin representación la voluntad estatal.⁸

De acuerdo, pues, con la referida teoría, los órganos del Estado, sean unipersonales o colegiados, no son contrapartes del Estado ligadas a él por un vínculo jurídico (mandato, representación, comisión etcétera), sino partes integrantes del mismo, mediante las cuales el Estado quiere, decide y actúa.

Las expuestas teorías han contribuido a que algunas de nuestras constituciones hayan sustituido el término poder por el de órgano. De manera que sus correspondientes títulos aparecen con los nombres de órgano legislativo, órgano ejecutivo y órgano judicial.

Dichos títulos en ciertas constituciones, como la panameña de 1972, guardan relación con un precepto contenido en el título I según el cual:

El poder público emana del pueblo, lo ejerce el Gobierno mediante la distribución de funciones que cumplen los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales actúan en armónica colaboración entre sí y con la Fuerza Pública.

⁶ La Constitución de Guatemala, que emplea el referido término, parece dar este amplio sentido al “organismo ejecutivo”, ya que en el respectivo título incluye, en sendos capítulos, al presidente de la República, a los ministros de Estado e, incluso, al ejército y al ministerio público.

⁷ Cereti, Carlo. *Corso di diritto costituzionale italiano*, 3ª ed., G. Giappachelli. Torino, 1963, p. 56.

⁸ Cfr. Capitant, Henri. *Vocabulario jurídico*, traducción española. Editorial Depalma. Buenos Aires, 1966, p. 407.

El equivalente artículo de la Constitución panameña de 1946 decía:

El Poder público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.

Preceptos como los transcritos obedecen, entre otras razones, al propósito de distinguir entre el poder público y las autoridades que lo ejercen, de reafirmar el principio de unicidad de aquél, y de distribuir su ejercicio entre tres clases de autoridades, que denominan *órganos*.

En nuestra opinión, tales preceptos significan un avance dentro del común empeño por precisar el inexacto y equívoco lenguaje constitucional reinante.

Pero ocurre que el término *órgano*, especialmente aplicado a la llamada rama ejecutiva, también presenta delicados problemas conceptuales y terminológicos. Pues para algunos eminentes y ya clásicos autores, como James W. Garner y Maurice Hauriou, el órgano ejecutivo abarca toda la administración pública. Así, según Garner, “en un sentido amplio” el órgano ejecutivo equivale a “toda la organización gubernamental, con excepción de las ramas legislativa y judicial”.⁹ Asimismo, lo que Hauriou denomina “el órgano ejecutivo del Estado” comprende (*comporte*), según dicho autor, una *organización central* y una *regional*; en la primera incluye, entre otras autoridades, al presidente de la República, a los ministros y a los consejos administrativos y, en la segunda, a los departamentos, a los municipios, así como a otras entidades o autoridades regionales.¹⁰

Las citadas constituciones parecen apartarse de estas inadmisibles concepciones del órgano ejecutivo al adoptar definiciones como las siguientes: “El Órgano Ejecutivo está constituido por un magistrado que se denomina Presidente de la República, con la indispensable cooperación de los ministros de Estado.” Tal era la definición que traía la Constitución panameña de 1946; y la vigente de 1972 dice:

El Órgano Ejecutivo está constituido por dos ciudadanos que se denominan presidente de la República y vicepresidente de la República con la indispensable cooperación de los ministros de Estado.¹¹

⁹ Garner, James W., *Political Science and Government*, American Book Co. New York, 1935, p. 677.

¹⁰ Hauriou, Maurice. *Précis de droit administratif et droit public*, IIème. Ed., Recueil Sirey. Paris, 1927, p. 110.

¹¹ El vicepresidente en la actual Constitución panameña no es sólo un suplente, como lo era en la anterior. Es un funcionario con atribuciones que le señalan la Constitución y las leyes; y es, además, un suplente que reemplaza al presidente en sus ausencias temporales y lo sustituye el resto del período en caso de vacancia absoluta.

Pero sucede que estas definiciones no se ajustan al concepto técnico de órgano estatal, según el cual éste es toda autoridad (unipersonal o colegiada) que se supone expresa la voluntad del Estado. Por tanto, todas las autoridades —desde el presidente de la República hasta los comisarios de corregimientos— que tienen atribuidas funciones gubernativas o administrativas son “órganos ejecutivos” del Estado.

Con todo, los transcritos artículos constitucionales son técnicamente admisibles si por órgano ejecutivo se sobrentiende el supremo órgano ejecutivo o el órgano ejecutivo superior del Estado.

Vemos, pues, que casi todos los términos propuestos o utilizados para sustituir el discutible y ambiguo vocablo “poder ejecutivo”, a su vez presentan ciertas dificultades.

Estimamos, no obstante, que los vocablos *ejecutivo* y *órgano ejecutivo* son los más indicados para usarlos como sinónimos o en lugar de “poder ejecutivo”, entendido éste no como *potestad*, sino como autoridad o conjunto de autoridades ejecutivas superiores del Estado. Por tanto, en el presente trabajo usaremos indistintamente los términos ejecutivo, órgano ejecutivo y, para ajustarnos al temario, poder ejecutivo.

Asimismo, llegamos a la conclusión de que cuando se habla de la “supremacía del poder ejecutivo” no se alude a dicha potestad (ya que ésta también podría ser ejercida por autoridades no pertenecientes a la rama ejecutiva), sino a la *autoridad ejecutiva*. Y esto nos lleva a la segunda cuestión que debemos resolver para precisar el concepto de “poder ejecutivo” en el sentido que ya hemos indicado.

2. *Qué autoridad o autoridades constituyen el órgano o poder ejecutivo*

Ya hemos visto que, según la mayoría de las constituciones latinoamericanas, el poder ejecutivo es ejercido o desempeñado por el presidente de la República; y que de acuerdo con las mismas, el poder ejecutivo es el presidente de la República.

Pero algunas constituciones de nuestro continente, que mantienen la expresión poder ejecutivo, no atribuyen su ejercicio exclusivamente a un solo dignatario.

Así, la Constitución de Brasil establece: “El Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República, auxiliado por los ministros de Estado.” La de Bolivia expresa: “El Poder Ejecutivo se ejerce por el presidente de la República, conjuntamente con los ministros de Estado.” Y la de Costa Rica es aún más categórica a este respecto, pues dice: “El Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el presidente de la República y los ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores.”

De los citados artículos parece desprenderse que el órgano o “poder” ejecutivo en dichos Estados no es sólo el presidente, sino éste y sus ministros.

Por otra parte, la Constitución de Venezuela establece: “El Poder Ejecutivo se ejerce por el presidente de la República y los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las leyes.”¹²

Este precepto sería técnicamente exacto si en el constitucionalismo venezolano la expresión “poder ejecutivo” sólo significara potestad ejecutiva, toda vez que es inadmisibles que ésta pueda ser ejercida únicamente por el presidente de la República o por éste y sus ministros. Pues lo cierto es que la potestad ejecutiva del Estado es ejercida, como indica el transcrito artículo, por todos los funcionarios que determinen la Constitución o las leyes.

Más la citada Constitución, en otro de sus artículos, habla de “los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional”. Este precepto y otros aspectos de la Constitución y de la doctrina indican que en Venezuela también se usa la locución poder ejecutivo en su sentido de autoridad o conjunto de autoridades ejecutivas.

Todo lo expuesto nos lleva a considerar los diferentes conceptos de poder ejecutivo como sinónimo de órgano o autoridad.

a) *La administración pública.* Como hemos visto, para algunos autores y según algunas constituciones, el poder u órgano ejecutivo abarca todas las autoridades y funcionarios de la rama ejecutiva. De esta manera, el poder ejecutivo equivaldría a la administración pública. Por lo que parece obvio que cuando se habla del “predominio del poder ejecutivo” no se alude a una supuesta preponderancia de la administración pública. Por otra parte, ya hemos sostenido que es técnicamente inaceptable identificar al poder u órgano ejecutivo con la administración pública.

b) *El presidente y los ministros de Estado.* Según hemos advertido, de acuerdo con algunas constituciones latinoamericanas el poder u órgano ejecutivo está constituido por el presidente y los ministros. De esta manera se ha establecido teóricamente en el constitucionalismo de algunos Estados de nuestra región un ejecutivo *colegiado*, a semejanza de los sistemas parlamentarios europeos donde el ejecutivo es el gabinete. Pero si bien en aquellos sistemas el ejecutivo es realmente colegiado, en los nuestros tal colegiación es eminentemente teórica, ya que los secretarios o ministros de Estado son de libre nombramiento y remoción del presidente de la República.

Con todo, es preciso reconocer en esta modalidad constitucional latinoamericana, que concibe al ejecutivo como un órgano superior colegiado, una significativa evolución tendiente a superar los regímenes personalistas y cuasiautocráticos.

c) *El presidente de la República.* No cabe duda de que en Latinoamérica cuando se habla de poder u órgano ejecutivo se alude al presiden-

¹² Subrayamos nosotros.

te de la República, quien, según la mayoría de nuestras constituciones, ejerce el supremo poder ejecutivo del Estado y es lo que ha dado en llamarse el “poder ejecutivo”.

Por tanto, cuando se habla del predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica, se alude a la supremacía, teórica y práctica, de un órgano unipersonal sobre los otros dos órganos superiores y colegiados del Estado: el legislativo y el judicial.

Sin embargo, la circunstancia de que en algunos de nuestros países la potestad ejecutiva sea ejercida por un jefe del Estado o por un jefe del gobierno con un equipo o conjunto de ministros y otros altos funcionarios ejecutivos, no excluye ni disminuye necesariamente la preponderancia de la rama ejecutiva sobre las otras dos ramas del gobierno del Estado.

II. *Fundamento del predominio del ejecutivo*

Hemos hablado de supremacía *teórica* y *práctica* del ejecutivo sobre los otros dos órganos superiores del Estado. Es preciso, pues, explicar que cuando hablamos de la supremacía teórica aludimos al fundamento jurídico o constitucional de dicha supremacía; y cuando decimos supremacía práctica nos referimos al fundamento real de la preminencia de la autoridad ejecutiva en Latinoamérica.

I. *Fundamento jurídico*

Las primeras constituciones de nuestros países, al adoptar el régimen presidencialista inspirado en el sistema estadounidense, confirieron al presidente de la República la doble investidura de jefe del Estado y jefe del gobierno, y lo hicieron depositario individual del supremo poder ejecutivo de la nación. Sus colaboradores inmediatos por lo general tuvieron en esas constituciones la misma denominación y similar *status* jurídico que los secretarios del presidente de los Estados Unidos de América.

De igual manera las funciones del ejecutivo fueron atribuidas al presidente de la República.

Es cierto que en el mismo siglo pasado varias constituciones latinoamericanas adoptaron ciertas modalidades del sistema parlamentario europeo, como la de denominar ministros de Estado a los colaboradores inmediatos del presidente y delimitar las funciones que éste podía ejercer por sí solo y las que debía ejercer con la participación de dichos ministros o secretarios de Estado. Se atribuyó, asimismo, a éstos la facultad de participar directamente en las deliberaciones y otras actividades del órgano legislativo. Y, en general, les fue conferida mayor relevancia y categoría de la que tienen los secretarios del despacho norteamericanos.

Asimismo, algunas constituciones introdujeron el principio de la responsabilidad de los ministros de Estado ante el órgano legislativo, el cual les puede dar votos de censura.

Sin embargo, estas innovaciones de inspiración parlamentaria han tenido y tienen un valor más aparente que real.

El sistema de no reelección presidencial, iniciado en el pasado siglo y acentuado en el actual, ha tenido sin duda un valor bastante positivo. Pues, si bien no limita las múltiples funciones atribuidas al presidente de la República, impide que un mismo individuo sea relegido sucesivamente para la máxima magistratura ejecutiva, con lo cual se evita una de las principales fuentes del monopolio y abuso del poder.

Esta modalidad, como lo han expresado autores europeos, constituye un aporte latinoamericano al constitucionalismo.

Aunque la referida institución aparece consagrada, con ciertas variantes, en la mayoría de nuestras constituciones, fue la mexicana la que la introdujo en su forma más radical y rigurosa al establecer que quien llegue a ser presidente de la República no podrá volver a ejercer dicha magistratura.

Pasemos ahora a ver el principal fundamento jurídico del predominio de la autoridad ejecutiva en nuestra América. Dicho fundamento no es otro que la extraordinaria cantidad y vastedad de funciones que nuestras cartas fundamentales atribuyen al presidente de la República.

a) *Jefe del Estado y del gobierno.* A diferencia de los sistemas parlamentarios de Europa y de otros continentes, en la mayoría de los Estados del hemisferio occidental el presidente de la República es a la vez jefe del Estado y jefe del gobierno. Esta sola circunstancia jurídica concentra en un solo individuo una ingente cantidad de funciones y de poder.

No procede que aquí entremos a clasificar cuáles de dichas funciones ejerce el presidente como jefe del Estado y cuáles como jefe del gobierno. Basta con indicar que la acumulación de funciones que esta doble investidura entraña, no sólo confiere al presidente enormes poderes, sino que le impide ejercer cumplidamente sus más importantes atribuciones. Pues, por una parte, distrae gran parte de su tiempo en actos puramente protocolares, y por otra, lo disipa en atender minúsculos asuntos de rutina administrativa.

b) *Funciones que el presidente ejerce por sí solo y funciones que debe ejercer con el concurso de los ministros.* Varias constituciones latinoamericanas dividen el ejercicio de las funciones del presidente en tres clases, a saber:

1. *Funciones que el presidente ejerce por sí solo.* Entre los actos del presidente que se perfeccionan con su sola firma aparece el de nombrar y remover libremente a los ministros de Estado. En algunas constituciones

se incluyen otros de carácter menos específico como el de supervisar el funcionamiento de los establecimientos públicos, coordinar la labor de la administración pública, etcétera.

2. *Funciones que el presidente ejerce con el ministro del respectivo ramo.* Según varias constituciones, la mayoría de los decretos que dicta el presidente, así como otros actos jurídicos que realiza, requieren la firma del *respectivo* ministro, o sea, del titular del ministerio de Estado al cual corresponde la materia objeto del acto. En consecuencia, algunas constituciones tienen un precepto según el cual: los actos del presidente de la República, salvo los que pueda ejercer por sí solo, no tendrán valor si no son refrendados por el ministro de Estado respectivo, quien se hace responsable de ellos.

Esta fórmula que, con variaciones de términos, contienen ciertas constituciones, es de importancia teórica porque contribuye a acentuar el carácter colegiado del ejecutivo y porque establece el principio de responsabilidad de los ministros por los actos que refrendan y que, en la práctica, casi siempre emanan del respectivo ministerio.

3. *Funciones que el presidente ejerce con el concurso de todos los ministros.* Hay actos de cierta importancia y delicadeza política o administrativa que, según algunas de nuestras constituciones, deben ser acordados en *consejo de gabinete* y suscritos por el presidente y todos los ministros.

La institución del consejo de gabinete —no prevista en la Constitución de los Estados Unidos de América— es otra institución de los gobiernos europeos adoptada por casi todos los Estados latinoamericanos.

En la práctica, según distinguidos autores, esta institución no altera efectivamente la omnipotencia de nuestros presidentes: ya que siendo los ministros funcionarios de libre nombramiento y remoción del presidente, los consejos de gabinete en Latinoamérica no pueden ser más que “un simple concierto de voces unánimes”.¹³

Con todo, el establecimiento constitucional de los consejos de gabinete en América Latina ha sido provechoso; y éstos, en general, funcionan con bastante eficacia.

c) *Naturaleza de las funciones del presidente de la República.* Lo que da un extraordinario predominio jurídico al ejecutivo, y, específicamente, al presidente de la República en Latinoamérica, es la naturaleza misma de las funciones que nuestras cartas fundamentales le confieren.

Es preciso observar que nuestras constituciones no atribuyen esas funciones al “poder ejecutivo”, ni al órgano ejecutivo, ni al ejecutivo. Las confieren expresamente al presidente, aun cuando el ejercicio de algunas de ellas requiera el concurso de otras autoridades ejecutivas, dependientes del jefe del Estado y del gobierno.

¹³ Moscote, J. D., *El derecho constitucional panameño*, 2ª ed. Panamá, 1960, p. 409.

Las aludidas funciones podrían ser clasificadas en la siguiente forma:

1. *Potestad de nombrar.* En muchos de nuestros sistemas presidenciales, el presidente de la República no sólo nombra y destituye libremente a los ministros de Estado, sino también a la mayoría de los funcionarios administrativos. Así, nombra y remueve a los gobernadores de provincias o departamentos (en varios Estados con forma de gobierno unitario), a los directores de las instituciones autónomas, a los oficiales de la fuerza pública e, incluso, en algunos países, a los alcaldes municipales.

Además, ciertas constituciones confieren al ejecutivo la potestad de nombrar a los magistrados del supremo tribunal de la República.¹⁴

Por último, muchas constituciones establecen que al presidente corresponde nombrar a todas las personas que deban desempeñar cualesquiera cargos o empleos nacionales cuya provisión no esté atribuida por la Constitución o la ley a otro funcionario o autoridad.

2. *Funciones legislativas y de relación con el Parlamento.* En todos los Estados latinoamericanos al presidente de la República tiene el poder de vetar las leyes dictadas por el órgano legislativo, el cual puede, a su vez, revocar el acto si logra los dos tercios requeridos. Huelga agregar que esta institución, inexistente en los gobiernos europeos, ha sido literalmente tomada de la Constitución de los Estados Unidos de América.

Además del poder de veto —que no estimamos objetable—, los presidentes latinoamericanos intervienen en muchos otros aspectos de la función legislativa, ya sea directamente o por intermedio de los ministros. Éstos en varios países tienen un alto grado de iniciativa legislativa.

Y por último, algunas constituciones latinoamericanas facultan al ejecutivo para legislar, por medio de decretos-leyes o decretos con fuerza de ley.

3. *Potestad reglamentaria.* La potestad de reglamentar las leyes sin apartarse de su letra ni de su espíritu, es otra función atribuida por todas nuestras constituciones al presidente de la República. Es, sin duda, una atribución adecuada y conveniente.

4. *Facultades económico-fiscales.* Las facultades de carácter económico y fiscal atribuidas en muchas de nuestras constituciones al órgano ejecutivo son de gran trascendencia. Pues, si bien es cierto que en la mayoría de los Estados latinoamericanos el órgano legislativo dicta en forma de ley el presupuesto nacional de rentas y gastos, es el ejecutivo quien lo elabora y quien luego prácticamente lo modifica a diario por medio de partidas extraordinarias o suplementales. Y en cuanto a impuestos, el ejecutivo suele, en algunos países, modificarlos y establecerlos mediante decretos-leyes.

¹⁴ Es preciso advertir que según la mayoría de las constituciones latinoamericanas los magistrados del supremo tribunal judicial son elegidos por el órgano legislativo.

5. *Conducción de las relaciones exteriores.* La dirección de las relaciones exteriores, tanto diplomáticas como consulares, es una función que universalmente corresponde al ejecutivo. Por tanto, a éste compete, entre otras cosas, nombrar a los funcionarios del ramo; acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares; establecer o romper relaciones diplomáticas con otros Estados, y negociar tratados internacionales. La aprobación de éstos corresponde en casi todos nuestros países, como es la usanza universal, al órgano legislativo.

Sin embargo, en los países con sistema parlamentario la conducción de las relaciones internacionales se distribuye entre el jefe de Estado y el de gobierno, lo cual facilita un mejor equilibrio en el ejercicio de esas funciones.

Y en los Estados Unidos, no obstante su régimen presidencial, el nombramiento de embajadores y del propio secretario de Estado, requiere el consentimiento del Senado, lo cual no ocurre en los países latinoamericanos.

6. *Dirección de la fuerza pública.* Al igual que en los Estados Unidos de América, las constituciones latinoamericanas atribuyen al presidente la calidad de jefe supremo de la fuerza pública, tanto militar como policiaca. En consecuencia, puede nombrar y destituir libremente a los jefes y oficiales de dicha fuerza. En algunas constituciones esta facultad del presidente ha sido restringida, pues al nombrar debe ajustarse al escalafón militar.

7. *Funciones judiciales.* Nosotros clasificamos como función judicial del presidente de la República su potestad de indultar. Hay quienes estiman que ésta es una atribución de carácter político. Pero sea cual fuere su carácter, es una facultad atribuida al jefe del Estado en casi todos los países del mundo, independientemente de que su régimen sea presidencial o parlamentario.

En los Estados Unidos y en algunos países europeos esta potestad presidencial es prácticamente incondicionada, tanto en lo que respecta a delitos comunes como políticos e, incluso, de responsabilidad oficial. Lo mismo ocurre en algunos países latinoamericanos. Pero en otros, el presidente sólo puede decretar indultos por delitos políticos. En lo concerniente a delitos comunes, su competencia se limita a rebajar penas y conceder libertad condicional.

2. *Fundamento real*

Como acabamos de ver, el fundamento jurídico de la primacía del ejecutivo en América Latina se halla en nuestras constituciones, que consagran precisamente el sistema presidencialista.

Hemos indicado, asimismo, que casi todas las constituciones latinoamericanas han ido atemperando gradualmente el rígido presidencialismo estadounidense con la adopción de instituciones de carácter parlamentario.

De ahí que en la letra, en la teoría, el presidencialismo de varios Estados latinoamericanos aparezca menos absoluto y absorbente que el de los Estados Unidos de América.

Mas en la práctica, la realidad es muy distinta. Todas las constituciones latinoamericanas, por ejemplo, consagran expresamente la independencia judicial. Pero dicha independencia en muchos de nuestros países es ilusoria, aun en algunos donde el ejecutivo no nombra a los magistrados del Supremo Tribunal de Justicia.

En cuanto al órgano legislativo, la situación es aún más irregular. Casi todas nuestras constituciones consideran al órgano legislativo como el más importante y el de mayor jerarquía jurídica entre los tres órganos superiores del Estado. Pero ello no es ni puede ser así, dado el carácter presidencialista de nuestros regímenes. Además, la propia naturaleza colegiada de dicho órgano, la magnitud del número de sus miembros, la heterogeneidad de los intereses y partidos que generalmente representan, y su funcionamiento intermitente, impiden la primacía real de dicho órgano superior del Estado.

Las características expuestas son, desde luego, comunes a todos los parlamentos del mundo, y sin embargo, en otras partes funcionan eficazmente. Pero ello por lo general ocurre en los países plenamente desarrollados y con una alta educación política. De ahí que la crisis parlamentaria en Latinoamérica, lo mismo que en otros países similares a los nuestros, obedece fundamentalmente al subdesarrollo.

No podemos, sin embargo, seguir examinando las causas de la crisis parlamentaria en Latinoamérica, pues el órgano legislativo ha sido acertadamente excluido del temario de este Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional.

Nos limitamos, por tanto, a señalar algunas de las causas de la actual decadencia de dicho órgano en muchos de nuestros países. Entre ellas, se hallan la degeneración de los partidos políticos representados en los parlamentos y la naturaleza espuria de ciertos intereses y grupos dominantes en las cámaras legislativas. Estos y otros factores han contribuido a la impopularidad e ineficacia de los parlamentos de ciertos países y a que el predominio del ejecutivo haya crecido a expensas de aquéllos.

III. Conclusiones

Al elaborar esta comunicación sobre el primero de los cuatro temas del Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, nos hemos limitado a precisar el concepto de “poder ejecutivo” y a exponer algunas

de las causas jurídicas y fácticas que determinan su predominio en la América Latina.

No hemos emitido, hasta este momento, juicios de valor en cuanto al referido predominio. No hemos afirmado, pues, si ese predominio es perjudicial o beneficioso.

Es preciso, sin embargo, que al concluir este trabajo emitamos opinión sobre el alcance del tema. Estimamos que el predominio del ejecutivo en sí, abstractamente concebido, no es bueno ni malo. Su carácter pernicioso o saludable depende de las circunstancias de cada país en un momento dado, y específicamente de los fines que animen al respectivo régimen o gobierno. En épocas de guerra internacional o civil y en las etapas efervescentes de un auténtico proceso revolucionario, la concentración total del poder público en manos del ejecutivo no sólo es conveniente, sino necesaria. Pero se trata en estos casos de periodos anormales o extraordinarios en la vida de los Estados, durante los cuales el derecho mismo languidece.

Por tanto, lo que procede determinar es si en la vida normal de los Estados contemporáneos y, específicamente, de los latinoamericanos, conviene o no el mencionado predominio de la autoridad ejecutiva sobre las otras autoridades superiores del Estado.

Así planteado el problema, consideramos perjudicial el predominio *arbitrario* del ejecutivo en nuestros países.

Reconocemos, por tanto, la existencia de una primacía jurídica y real del órgano ejecutivo en Latinoamérica.

Ahora bien, esa primacía es conveniente si está atemperada, por una parte, con una auténtica independencia judicial y, por otra, con la existencia de un Parlamento, que no monopolice el poder público ni predomine sobre las otras ramas que lo ejercen, sino que cumpla, ante todo, una saludable función fiscalizadora con respecto a las principales actividades del ejecutivo.

Por ello, no sugerimos para América Latina un régimen parlamentario de tipo europeo. Ni creemos conveniente mantener un presidencialismo obsoleto. Nos inclinamos por un sistema mixto. En él podría haber un jefe de Estado, no en atribuciones simplemente moderadoras y protocolares, sino con verdaderas funciones de dirección gubernamental y política; y podría haber, asimismo, un jefe de gobierno con funciones primordialmente administrativas.

Los ministros de Estado tendrían, desde luego, iniciativa legislativa y suficiente participación en la actividad parlamentaria.

Como ya hemos indicado en este trabajo, en varias constituciones latinoamericanas se advierten, desde hace bastante tiempo, modalidades en el sentido que sugerimos.

Sería conveniente, pues, que dichas modalidades se afirmaran y se afinaran gradualmente.

Pero si los aludidos cambios constitucionales han de ser algo más que simples normas escritas, es preciso, ante todo, que nuestros pueblos avancen en su desarrollo económico, sacudan el yugo neocolonialista e imperialista, y logren así su plena independencia y la afirmación de su auténtica personalidad social y política.