

EL PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO EN AMÉRICA LATINA *

(PONENCIA GENERAL)

HÉCTOR GROS ESPIELL

Ex profesor titular de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo.

I. Es un hecho sobradamente conocido que la organización constitucional del poder ejecutivo de los Estados latinoamericanos, a partir del momento en que a principios del siglo XIX comenzaron a conquistar su independencia política,¹ ha tenido como una de sus principales caracte-

* En este trabajo la expresión “América Latina” se toma en su acepción tradicional, incluyendo sólo a los países americanos de origen hispanolusitano y Haití. No incluye, por tanto, pese a que en la realidad internacional actual se les denomina países latinoamericanos (grupo latinoamericano de las Naciones Unidas, Organización de los Estados Americanos, Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, Comisión Económica para la América Latina, etcétera) a los Estados anglófonos del Caribe (Bahamas, Barbados, Granada, Guayana, Jamaica y Trinidad y Tobago), que han adoptado luego de su independencia, resultado del reciente proceso de descolonización, formas políticas directamente inspiradas en el sistema parlamentario de tipo británico.

¹ Las nuevas repúblicas de la América Latina adoptaron una “forma de Estado” democrática y organizaron su sistema constitucional con base en constituciones rígidas. Sobre la distinción entre formas de Estado y formas de gobierno y las características del “Estado de democracia clásica u occidental”, ver el excelente resumen de Paolo Biscaretti Di Ruffia, “Las ‘formas de Estado’ en la época moderna”, en *Anuario Jurídico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1, 1974, pp. 21, 23 y 25, traducción del cap. 1 de su libro: *Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato, Le forme di Stato e le forme di Governo*. Giuffrè. Milano 1969. Esta teórica aceptación por los Estados latinoamericanos de la forma de Estado de democracia clásica ha sido prácticamente unánime, hasta que, luego de 1959, Cuba comenzó a organizarse sobre la base de la concepción marxista-leninista del Estado. En el anteproyecto de Constitución, publicado en 1975, actualmente en proceso de consulta y discusión, que señala en el preámbulo su filiación marxista-leninista, define a la República como “un Estado socialista de obreros y campesinos y demás trabajadores manuales e intelectuales” (artículo 1), establece que: “Cuba forma parte de la comunidad socialista mundial” (artículo 11) y que “La República de Cuba hace suyos los principios del internacionalismo proletario y de la solidaridad combativa de los pueblos” (artículo 12). Naturalmente no reconoce el principio de separación de poderes, sino los de “unidad de poder y centralismo democrático” (artículo 66). (*El Día*, Suplemento núm. 60. México, 25 de abril de 1975.)

terísticas el establecimiento de una forma de gobierno de tipo presidencial, inspirada generalmente en el modelo estadounidense.²

Este régimen presidencial, en sus múltiples variantes, se caracteriza por la existencia de un sistema basado en la separación y en el equilibrio de los poderes del gobierno, en que un presidente de la República es asistido por ministros o secretarios designados directamente por él, que no son políticamente responsables ante el Parlamento o Congreso, que actúan como simples ejecutores de la política presidencial, y cuya permanencia en el cargo depende sólo de la voluntad y de la confianza del presidente. La inexistencia de responsabilidad política ministerial ante el Parlamento, se equilibra por la inexistencia de la facultad del poder ejecutivo de proceder a la disolución del Parlamento.

Al presidente de la República —que es al mismo tiempo jefe de Estado y jefe del gobierno— se le atribuyen un conjunto de competencias que hacen de él, en cuanto representante del Estado, jefe de la administración, jefe de las fuerzas armadas, colegislador y ejecutor de la legislación sancionada por el Congreso que debe ser promulgada por él y respecto de la que tiene un derecho de veto absoluto o suspensivo, según los casos, el centro y motor de la actividad política del país.

En los Estados Unidos el sistema presidencial evolucionó —dentro de una ininterrumpida continuidad constitucional desde 1789— en una forma que hizo posible un relativo equilibrio de los tres poderes del gobierno, por la fuerza de un congreso poderoso y de evidente peso político, de una corte suprema que por la vía de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes marcó su profunda significación constitucional y política³ y de un sistema federal en que los Estados federados han mantenido, pese a la creciente crisis del federalismo, una importancia innegable.

En cambio en la América Latina, el régimen presidencial, como consecuencia de la acción de causas históricas, sociológicas y económicas, y en especial de la influencia del caudillismo y del cacicazgo,⁴ se carac-

² P. Biscaretti Di Ruffia, *op. cit.*, pp. 21 y 47; Jacques Lambert, "Le régime présidentiel en Amérique Latine", *Revue Française de Sciences Politiques*, núm. 3, septembre 1963, París, pp. 577-600; Émile Giraud, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*. Sirey, París, 1938, chap. II, "L'Amérique Latine", p. 55; Joseph Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les démocraties modernes*. París, 1906, p. 199.

³ Esta afirmación debe interpretarse con cierto relativismo, comprendiendo que según las épocas, el sistema americano muestra momentos de predominio político del ejecutivo, ciclos de peso decisivo del Congreso y periodos en que el poder político de la Corte Suprema se destaca especialmente.

⁴ Esta cuestión ha sido uno de los temas favoritos de los estudios clásicos sobre la América Latina. Por ejemplo: García Calderón, *Les démocraties latines de l'Amérique*. París, 1912; André Siegfried, *L'Amérique Latine*. París, 1934; J. Briée, *Modern Democracies*, t. I. Puede consultarse también: J. M. Velasco Ibarra, *Expresión política hispanoamericana. Ensayo sobre derecho constitucional hispanoamericano*, cap. XII, "El Poder Ejecutivo y las Constituciones Hispanoamericanas", Zig-Zag, Santiago, 1943;

terizó por una preponderancia total del poder ejecutivo frente a los otros dos poderes del gobierno. Desapareció así el equilibrio de poderes, consustancial con la teoría de la separación de los poderes y con el modelo teórico de sistema presidencial. Este fenómeno ha hecho que algunos autores prefieran denominar presidencialismo al régimen presidencial latinoamericano,⁵ caracterizado siempre por una fuerte tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de manera paternalista,⁶ en muchos casos con cierto populismo demagógico.⁷

II. En general las constituciones latinoamericanas, a diferencia de la de los Estados Unidos, prohíben la reelección inmediata del presidente de la República.

Este sano criterio, ya que el tradicional predominio presidencial se habría acentuado aun más exagerada y peligrosamente si se hubiera admitido la posibilidad de reelección presidencial, no alcanzó, en general hasta la tercera década de este siglo, a impedir que por procedimientos indirectos o claramente violatorios de la Constitución se asegurara el continuismo. Los ejemplos de Porfirio Díaz en México que ejerció, como consecuencia de sucesivas reelecciones, la presidencia de 1876 a 1911 y de Juan Vicente Gómez que por reiteradas reformas constitucionales, ya sea personalmente o por interpósita persona, tuvo el poder entre 1908 y 1935, a los que podrían agregarse otros muchos, aunque menos significativos e interesantes, muestran claramente la fuerza del continuismo presidencial en nuestro continente.⁸

Pero la verdad es que la prohibición constitucional de la reelección, fundada en la racional necesidad de aceptar un poder ejecutivo fuerte, pero estrictamente limitado en lo temporal, terminó por imponerse y

así como la clásica comparación de las instituciones norteamericanas con las de la América Latina hecha por Tocqueville en su obra: *La Democracia en América*.

⁵ Georges Vedel, "Le régime présidentiel; Régime présidentiel, présidentielisme, régime semi présidentiel", *Encyclopaedia Universalis*. París, 1963, t. xiii, p. 1089. Un excelente estudio de la deformación presidencialista del sistema presidencial típico, como consecuencia del predominio absoluto del poder ejecutivo, se encuentra en el libro de Fernando Guier, *La función presidencial en Centroamérica*. Editorial Costa Rica. San José, 1973.

⁶ Jacques Lambert, *Amérique Latine, Structures sociales et Institutions Politiques*. Themis, Presses Universitaires de France. París, 1968, p. 457. Sobre los elementos irracionales y religiosos del presidencialismo en América Latina: Arturo González Cosío, México: *cuatro ensayos de sociología política*. UNAM. México, 1972, pp. 133-139.

⁷ H. Neira, "Populismes ou césarismes populistes?" *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. xix, núm. 3, juin, 1969.

⁸ Jacques Lambert, *Amérique Latine, op. cit.*, pp. 422-426; Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1965, pp. 63, 65, 69, 70, 73, 75, 76, 81 y 82. Una interesante justificación historicosociológica del gobierno de Gómez, con pretensión de teoría política general, aplicable a toda la América Latina, se encuentra en el libro de Vallenilla Laenz, *Cesarismo democrático*.

hoy, con alguna excepción carente de trascendencia, la prohibición de relección presidencial inmediata es un extremo adoptado y aceptado por el constitucionalismo y la realidad política de la América Latina.

De lo dicho sobre la tendencia a limitar temporalmente el periodo presidencial —aunque con periodos a veces mayores que en el modelo estadounidense— y a prohibir la relección inmediata, se deduce que la previsión constitucional de la presidencia vitalicia no ha sido nunca una fórmula aceptada en América Latina. Con excepción del derecho constitucional de Haití, en el que ya la Constitución de 1816 estableció el carácter vitalicio del cargo, solución que se encuentra hoy en la Constitución de 1964,⁹ y del siempre recordado proyecto constitucional de 1825 de Bolívar para Bolivia, que creaba un presidente de la República vitalicio,¹⁰ la América Latina nunca se afilió a esta fórmula.

III. Las constituciones latinoamericanas tradicionalmente han previsto y regulado ampliamente lo relativo a las facultades excepcionales de que puede disponer, en circunstancias de particular gravedad, el presidente de la República. Estos institutos, bajo nombres diversos (suspensión de garantías, estado de sitio, medidas prontas de seguridad, facultades extraordinarias, medidas de emergencia, etcétera), constituyen formas de la regulación constitucional de lo que podría calificarse como “la dictadura constitucional en América Latina”.¹¹ Pero más allá de su legítima significación, han sido generalmente aplicados con una finalidad y con un objetivo contrario al de su reconocimiento constitucional, que es justamente el de dar facultades excepcionales al presidente de la República para defender el Estado de derecho y asegurar la vigencia de la Constitución.¹² Han sido casi siempre en la historia política de la América Latina, instrumentos con los que se ha intentado imponer las formas más extremas y arbitrarias de predominio del poder ejecutivo, queriendo disfrazar su real significación con un ropaje jurídico.

IV. Este presidencialismo constitucional latinoamericano —y nos estamos refiriendo por el momento exclusivamente a la forma de gobierno establecida por la Constitución y por la práctica y la costumbre constitu-

⁹ Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Haití*. Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1968, p. 106.

¹⁰ Manuel Fraga Iribarne, *Prólogo a las Constituciones de Bolivia de Ciro Félix Trigo*. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1958, pp. xxviii y xxix.

¹¹ Diego Valadés, *La dictadura constitucional en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1974; Daniel Hugo Martins, *La protección de los derechos humanos frente a la suspensión de las garantías constitucionales o Estado de sitio*, *La Organización de los Estados Unidos Americanos y los Derechos Humanos*, 1960-1967. Washington, 1972, p. 122.

¹² Héctor Gros Espiell, “Medidas prontas de seguridad y delegación de competencias”, *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año xvii, núms. 2-3-4, Montevideo, 1966.

cionales, sin considerar las fórmulas políticas aconstitucionales, en especial la tradicional dictadura latinoamericana—, aunque generalizado en el continente en los siglos XIX y XX, no ha constituido la única forma de organización del poder ejecutivo ensayada en la América Latina. Pero los ejemplos que pueden citarse distintos a esta fórmula tradicional, ya sea el régimen imperial brasileño vigente entre 1823 y 1889,¹³ las soluciones de tipo parlamentario o semiparlamentario, como los casos del Uruguay en las constituciones de 1934, 1942, 1952 y 1966,¹⁴ de Chile entre 1892 y 1925¹⁵ y del Brasil en 1963 al reformarse la Carta de 1946 y algunos otros,¹⁶ o el ejemplo, tan curioso en el panorama constitucional latinoamericano del ejecutivo colegiado uruguayo, vigente entre 1919 y 1933 y entre 1952 y 1966,¹⁷ constituyen sólo excepciones aisladas en un cuadro general caracterizado por fórmulas de tipo presidencialista.

Del mismo modo la previsión constitucional expresa en algunos textos latinoamericanos de institutos como el llamado a sala (a las cámaras) de los ministros para dar informes, el derecho de los legisladores a pedir por escrito datos e informes a los ministros, y las comisiones parlamenta-

¹³ Sobre la Constitución brasileña de 25 de marzo de 1824: Pedro Calmón, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*, Río de Janeiro, 1946, p. 8. No nos referimos a las iniciativas monárquicas en América Latina durante el proceso de la independencia, ni a los efímeros imperios de Agustín de Iturbide (mayo 1822-marzo 1823) y de Maximiliano de Habsburgo (mayo 1864-mayo 1867) en México, porque o carecieron de toda proyección o no se tradujeron en ninguna fórmula constitucional.

¹⁴ Héctor Gros Espiell, "Antecedentes del neoparlamentarismo uruguayo", *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, año XIII, núm. 1. Montevideo, 1962.

¹⁵ Carlos Estévez Guzmán, *Elementos de Derecho Constitucional*, Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1949, pp. 36-37; Rafael Raven, *Tratado elemental de derecho constitucional chileno y comparado*. Editorial Nascimento. Santiago, 1934, pp. 200-206.

¹⁶ Alfonso Arinos de Mello Franco, *Presidencialismo y parlamentarismo*. Río de Janeiro, 1958. Sobre otras experiencias parlamentarias latinoamericanas, ver William S. Stoker, *Parliamentary Governments in Latin America*, en Chistensen, *The evolution of Latin American Governments*. New York, 1955; Franklin Paz Antezena, *Le régime parlementaire en Bolivie*, París, 1953, y las obras clásicas ya citadas de Joseph Barthélemy y Emile Giraud. Asimismo, B. Mirkine-Guetzevich, *Les Constitutions des Nations Américaines*. París, 1932, p. lxxxviii.

¹⁷ Héctor Gros Espiell, *Las Constituciones del Uruguay*. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1956, pp. 66-69, 113-115; Héctor Gros Espiell, *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*. Montevideo, 1966, pp. 87-90, 139-141, 150-152; Héctor Gros Espiell, "El Ejecutivo Colegiado en el Uruguay", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 133. Madrid, 1964, Russell Hunke Fitzgibbon, *Uruguay: Portrait of a democracy*. New Brunswick, 1954; Milton Vanger, "Uruguay introduces Government by Committee", *American Political Sciences Review*, vol. XLVIII, núm. 2, 1954; Philip B. Taylor, *The executive power in Uruguay*. Berkeley, 1951; Carlos Ollero, "Uruguay: la reforma constitucional de 16 de diciembre de 1951", *Revista de Estudios Políticos*, vol. XLII, núm. 62. Madrid, 1952; Manuel Fraga Iribarne, "La reforma de la Constitución uruguayo", *Cuadernos Americanos*, núm. 30. Madrid, 1952, y "La República Oriental del Uruguay y su Ejecutivo Colegiado", en *Sociedad, Política y Gobierno en Hispanoamérica*. Madrid, 1962.

rias de investigación, que diferenciaron a ciertos regímenes constitucionales latinoamericanos del ejemplo estadounidense, lo que hizo posible que en algunas ocasiones se les hayan llamado “semipresidenciales”,¹⁸ constituyó, en general, pese a la importancia excepcional que tuvo en algunos pocos países, una mera fórmula constitucional, que no llegó a alterar, en los hechos, la realidad del modelo presidencialista.

Por lo demás, algunos ejemplos que pueden citarse en el derecho político latinoamericano de textos constitucionales que quisieron dar una preponderancia al poder legislativo en cuanto a sus competencias frente al poder ejecutivo, no hacen más que demostrar que la realidad se impuso sobre la fórmula constitucional, ya que los presidentes que actuaron bajo esos regímenes terminaron por ser los centros verdaderos de todo el poder político.¹⁹

La organización del poder ejecutivo en una forma presidencialista, con una clara tendencia a darle a este poder del gobierno un predominio sobre los otros dos y a hacer del presidente de la República el factor esencial de poder y el centro impulsor de la actividad institucional y política del país,²⁰ constituye, por tanto, una característica que podría

¹⁸ Sobre esta cuestión en la doctrina argentina y uruguaya: Héctor Gros Espiell, *Las Constituciones del Uruguay*, op. cit., p. 42; *Antecedentes del neoparlamentarismo uruguayo*, op. cit., pp. 4-6; Anibal Luis Barbagelata, “El Constitucionalismo uruguayo en la mitad del siglo XIX”, en *El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX*, t. II. México, 1957, pp. 1587-1588. La doctrina europea en cambio ha reservado en general la denominación de semipresidencial a los regímenes en que, como el de la Constitución francesa de 1958, luego de la Reforma de 1962, hay un presidente de la República elegido por sufragio universal, pero en el que el gobierno continúa siendo responsable ante la Asamblea Nacional. Ver: Maurice Duverger, “La Constitution après De Gaulle. Un régime semi présidentiel”, *Le Monde*, 21 novembre 1969; Georges Burdeau, “Les régimes politiques”, *Encyclopaedia Universalis*, París, 1968, t. XIII, p. 242; Monique Lions, “Un parlamentarismo semipresidencial: el caso de Francia (1959-1969)”, *Anuario Jurídico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, I, 1974. México, p. 199; Jacques Robert, “Le présidentielisme parlementaire”, *Le Monde*, 6 juin 1974. Sobre los sistemas de Austria, Finlandia e Irlanda (Vedel, op. cit., pp. 1089 y 1090; Maurice Duverger, *Janus, Les deux faces de l'Occident*. Fayard. París, 1972, p. 197).

¹⁹ Sobre el caso de México bajo la Constitución de 1857, aunque con interpretaciones distintas respecto a este hecho: Emilio O. Rabasa, *De la Constitución a la dictadura*, capítulo XI, “Supremacía del Poder Legislativo”, 4ª ed. Editorial Porrúa. México, 1968, pp. 138-151 y Daniel Cosío Villegas, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 2ª ed., México, 1973, pp. 155, 165-177. Sobre el caso del Uruguay bajo la Carta de 1830: Héctor Gros Espiell, *Las Constituciones del Uruguay*, op. cit., pp. 50-51.

²⁰ Este carácter de los presidentes latinoamericanos, incluso de los que han actuado dentro del sistema constitucional, explica las denominaciones que les han dado diversos autores, por ejemplo: Pierson and Gil, *Governments of Latin America*, “The President as the Great Father”; “emperador” o “monarca sexenal” (Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*. Cuadernos de Joaquín Mortiz. México, 1972, p. 31; *La sucesión presidencial*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, p. 7; y en la literatura

calificarse como constante, tradicional y general en el constitucionalismo de Latinoamérica.²¹

V. Este carácter fuertemente presidencialista —de un presidencialismo determinado muchas veces por el ejercicio arbitrario, tiránico y despótico del poder— que ha tipificado, casi sin excepción, a la realidad institucional y política de Latinoamérica, ha sido tan importante, que ha hecho que muchos autores sostengan que ha cambiado la forma misma del Estado. El modelo teórico democrático se habría transformado, así, en la mayoría de los países latinoamericanos, en formas “cuasi-democráticas”.²²

Sin negar que la realidad de la aplicación constitucional o los casos de gobiernos que actúan al margen de la Constitución, han distorsionado el modelo democrático en muchos países latinoamericanos, no puede, sin embargo, desconocerse que este modelo ha permanecido casi siempre como fórmula teóricamente aceptada. La realidad ha supuesto la negación de las fórmulas políticas democráticas, pero éstas se han conservado, teóricamente, sujetas a una lejana y no siempre sincera admiración. Tal situación permitió, y permite, que los textos constitucionales y las fórmulas democráticas por ellos aceptadas, hayan cumplido y cumplan una importante función —aunque lenta, difícil, y a veces momentáneamente decepcionante— de docencia democrática.²³ Sin negar la importancia de las fórmulas constitucionales como instrumentos de progreso democrático, es necesario no exagerar esta importancia, ni asignarles un carácter determinante. Y ello es así porque sin el desarrollo económico, social, cultural y político, es decir, sin la existencia de las condiciones reales que posibi-

latinoamericana Miguel Ángel Asturias, *El señor presidente*; José María del Valle Inclán, *Tirano Banderas*; Gabriel García Márquez, *El Otoño del patriarca*, etcétera).

²¹ Cuando en la última preguerra europea la cuestión de la crisis de la democracia y del fortalecimiento del poder ejecutivo constituyó uno de los temas que provocaban un mayor interés, se puso de manifiesto que mientras en Europa se hablaba de reforzar al ejecutivo para salvar a la democracia, la América Latina, en la que este poder había sido siempre fuerte y determinante, no había sido capaz de construir la democracia (Emile Giraud, *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*. París, 1938, p. 85).

²² S. E. Finer, *Comparative Government*, Penguin Books. London, 1974, pp. 463, 468, 531, 575 y 577. Sobre el carácter incompatible con la democracia de muchos de los gobiernos latinoamericanos del siglo XIX, en comparación con la evolución constitucional de los Estados Unidos: Alexis de Tocqueville, *La Democracia en América*.

²³ En 1924 García Calderón (*Dictatorship and Democracy, Foreign Affairs*, 1924), desarrollando esta misma idea, creía, sin embargo, que la democracia estaba ya afirmada en la América Latina, y que en adelante se asistiría a un progreso sin pausa y sin retrocesos. Señalar el error de esta optimista predicción, frente a la realidad vivida desde entonces, es una triste necesidad. Pero al mismo tiempo permite comprender que sin desarrollo económico, social, político y cultural, el progreso democrático es imposible.

litan la experiencia democrática, los textos constitucionales y los teóricos ideales políticos no alcanzan para asegurar la positiva evolución del proceso político.

VI. La realidad política ha ido en Latinoamérica mucho más allá que los textos constitucionales en cuanto al predominio del poder ejecutivo.

Y esto, naturalmente, ha sido así no sólo en la mayoría de los regímenes constitucionales, como consecuencia de una práctica que ha ampliado las competencias del ejecutivo en desmedro de los otros poderes y de una realidad política y social proclive a la personalización presidencial del poder, sino también, y principalmente, en los sistemas *de facto*, en los que el “dictador”, “el señor presidente”, “el jefe supremo”, encaramado en el poder casi siempre como consecuencia de un golpe de Estado militar o palaciego y representante de las oligarquías socioeconómicas o de la fuerza de los grupos militares, ha sido el elemento más característico y definitorio de la realidad politicoinstitucional de nuestro continente. No se comprendería la cuestión del predominio del poder ejecutivo en la América Latina, si se analizaran sólo los textos constitucionales y las interpretaciones doctrinarias y consuetudinarias que éstos han recibido. En efecto, sin tener en cuenta la casi constante alternatividad de gobiernos legítimos y de dictaduras, de gobiernos constitucionales y de gobiernos *de facto* en casi toda Latinoamérica, no es posible entender el real sentido que ha tenido, en general, el predominio del poder ejecutivo en nuestro continente.

El dictador latinoamericano en su forma tradicional, constituye un ejemplo del mero poder de hecho, del predominio de la fuerza, puesta al servicio de intereses personales o de círculos oligárquicos o partidistas.²⁴ Generalmente, por ello, no ha habido ninguna ideología en las dictaduras tradicionales latinoamericanas, que no han intentado elaborar un sistema político autoritario o totalitario destinado a perdurar institucionalmente.²⁵

²⁴ La amplia, general y comprensiva definición de dictadura que da Maurice Duverger (“La dictature est un régime politique autoritaire, établie et maintenue par la violence, a caractère exceptionnel et illégitime”, *Encyclopaedia Universalis*, op. cit., vol. 5, p. 552) incluye, sin duda, las formas latinoamericanas tradicionales que nada tienen que ver con la llamada “dictadura constitucional”, heredada de la dictadura romana, forma gubernamental de emergencia, prevista constitucionalmente para salvar el sistema político vigente. Aunque la expresión ha sido poco usada entre nosotros, la dictadura latinoamericana podría ser individualizada como tiranía, ya sea que se considere su acepción asistolítica, con base en el ejercicio abusivo de la potestad, desviada de su fin natural, o que se aplique el concepto medieval fundado en su origen ilegítimo, por resultar de la usurpación o la rebeldía (José Antonio Maraval, “La morada vital hispánica y los visigodos”, en *Estudios de historia del pensamiento español*, 2ª ed. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1973, pp. 434 y 435).

²⁵ Un agudo estudio de la dictadura tradicional latinoamericana con un intento de clasificación, puede encontrarse en Leopoldo Zea, *La democracia y las dictaduras en Hispanoamérica. Emancipación y neocolonialismo*. Editorial Tiempo Nuevo. Caracas, 1971. Es todavía útil la consulta del interesante libro de Cecil Jane, *Libertad y*

Hay, sin embargo, excepciones a este extremo caracterizante de la dictadura latinoamericana.

Los regímenes populistas de Vargas en Brasil, al que siguieron las constituciones de 1934 y 1937, y el de Perón en su primera época, traducido luego en la Constitución de 1949, se originaron en golpes de Estado o en situaciones *de facto*, pero luego fueron seguidos por actos comiciales que les brindaron la demostración de un amplio apoyo electoral y, en cierto sentido, los legitimaron. En estos casos, como en algún otro ejemplo que podría recordarse, la puesta en práctica de una política con pretensión de teoría política, como el caso del “justicialismo” argentino, y la existencia de un texto constitucional nuevo, resultado del pensamiento constitucional del régimen, lo fundamental desde el punto de vista que nos interesa ahora, fue la acentuación del presidencialismo tradicional, con un poder ejecutivo dotado de amplísimos poderes prácticamente omnímodo e incontrolado en su acción, como consecuencia de la realidad política y sustentado además en el apoyo de grandes sectores populares.²⁶

De igual modo, regímenes actuales, como el militar que gobierna en el Perú —y quizás el de Panamá—, tienen poco en común con la tradicional dictadura militar latinoamericana, como no sea su origen aconstitucional y los poderes amplísimos, prácticamente ilimitados, del poder ejecutivo.

En cuanto al actual gobierno de Cuba y al sistema aceptado en el anteproyecto de constitución que se ha dado recientemente a conocer, se basa en una concepción marxista-leninista del Estado. La radical diferencia con la organización gubernamental de los otros Estados latinoamericanos, hace muy difícil toda comparación. En cuanto al predominio de sus órganos gubernamentales —ya que no existe división de poderes en el sentido del constitucionalismo clásico, y aunque deba juzgarse según criterios distintos de los señalados precedentemente—, no puede ponerse en duda su realidad.

La conclusión que es, por tanto, posible extraer de esta fatigosa aunque incompleta revista, es que, en sus múltiples variantes, y ya sea dentro de los sistemas constitucionales, como en los gobiernos *de facto*, o en las formas dictatoriales en sus distintas manifestaciones, el predominio del ejecutivo ha sido y es —salvo muy contadas y conocidas excepciones— una de las características esenciales del derecho constitucional y de la realidad política latinoamericana.

despotismo en la América Hispana. Editorial España. Madrid, 1931, pp. 200, 204-211.

²⁶ Faustino J. Legón y Samuel W. Medrano, *Las Constituciones de la República Argentina*. Ediciones Cultura Hispánica. Madrid, 1953, pp. 124-125 y 165; Themistocles Brandão Cavalcanti, *Las Constituciones de los Estados Unidos del Brasil*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, pp. 375 y 471.

VII. Naturalmente, para comprender este predominio del poder ejecutivo, es necesario relacionarlo con el sistema de partidos políticos que ha existido en los países latinoamericanos.

Estos partidos fueron, en general, durante el siglo XIX y gran parte del siglo actual, o simples banderías, o agrupaciones circunstanciales para la defensa de los intereses de los grupos económicos o sociales predominantes, o asociaciones políticas para defender o atacar, *a priori*, la política y la acción del presidente. Esta inexistencia de partidos fuertes y organizados, con honda tradición nacional y con un pensamiento político que sirviera de fundamento a su acción —realidad innegable salvo conocidas excepciones que sólo sirven para explicar mejor el cuadro general—, fue un factor más para afirmar la preminencia presidencial, porque como consecuencia de este fenómeno no hubo, frente al poder del ejecutivo, partidos políticos capaces de contrarrestarlo y equilibrarlo, no sólo por su acción dentro de los otros poderes del gobierno, y en especial en el Parlamento, sino en la vida política general.

Posteriormente, la acción contra los partidos políticos llevada a cabo por algunos gobiernos actuales de Latinoamérica —con su consiguiente disolución *de jure*, o la formación por disposición gubernamental de partidos políticos dirigidos a ser instrumentos de acción del gobierno—, el establecimiento de regímenes que afirman la existencia de un partido único,²⁷ o de sistemas caracterizados por la actuación de un partido político oficial, o semioficial —no único pero sí dominante en sumo grado, en el que el presidente es además el jefe de ese partido político—, no han hecho sino acentuar la realidad del predominio del ejecutivo en la América Latina.²⁸

VIII. Si hubiera que hacer un juicio sobre los efectos que este predominio del poder ejecutivo en la América Latina ha tenido para el progreso institucional, el desarrollo económicosocial y el mejoramiento cultural del continente, creemos que, en términos generales, y sin perjuicio de algunas excepciones, la conclusión debe ser negativa.

En principio puede aceptarse como válida la afirmación de que los países en desarrollo necesitan autoridades ejecutivas fuertes, aptas para

²⁷ Anteproyecto de Constitución de Cuba: “El Partido Comunista de Cuba, vanguardia organizada marxista-leninista de la clase obrera, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y el Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la constitución del socialismo y el avance hacia el futuro comunista” (artículo 5).

²⁸ Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, pp. 21, 50 y 51; *El estilo personal de gobernar*, p. 7; *La sucesión presidencial*, p. 7; Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Serie Popular Era, 5ª ed., México, 1972, p. 29; Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*, 2ª ed. UNAM. México, 1973, pp. 358 y 360; F. Jorge Gaxiola, “La Presidencia de la República”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 49, México, 1963, p. 44.

actuar con rapidez y energía en la planificación y ejecución de una política que —dentro del derecho, del respeto de los valores constitucionales y del reconocimiento de la necesidad de preparar a los pueblos para el pleno e integral ejercicio de la democracia— sean capaces de afirmar y defender adecuadamente la independencia nacional, mantener el orden, asegurar la libertad e impulsar el desarrollo económico, social y cultural. Pero aun aceptando este criterio, la verdad es que con el predominio del ejecutivo en Latinoamérica —generalmente confundido con la prepotencia presidencial, la arbitrariedad dictatorial, el culto de la fuerza, la defensa de los intereses oligárquicos y el desprecio de los derechos humanos— no se ha logrado alcanzar, conquistar ni asegurar ninguno de estos objetivos. No sólo no ha permitido planificar y ejecutar una adecuada política de desarrollo, basada en el crecimiento económico y en la justicia social, sino que ese poder ejecutivo fuerte y predominante no ha servido ni siquiera para asegurar una convivencia ordenada y pacífica. Y ello es lógico, porque el orden no se establece con una política de fuerza y de represión. El siglo XIX latinoamericano, con muy pocas excepciones, ha sido desde el punto de vista político, una sucesión de golpes de Estado, revoluciones y desórdenes, que la existencia de ejecutivos desbordados y prepotentes no fue capaz de impedir. Ello constituye, a nuestro juicio, clara demostración de que el solo predominio del ejecutivo, sin la existencia simultánea de una política de justicia y sin el respeto de un orden constitucional legítimo, no alcanza ni siquiera para mantener el orden y, mucho menos, para llevar adelante una política de progreso y desarrollo.

IX. Pero esta conclusión no puede llevarnos a pensar, *a priori*, que el predominio del ejecutivo debe descartarse hoy en Latinoamérica, como una solución constitucional indeseable. Por el contrario, creemos que este predominio está impuesto por las circunstancias determinantes y que es necesario para encarar la transformación revolucionaria que la sociedad latinoamericana requiere. Pero debe ser un predominio regulado y controlado por el sistema constitucional,²⁹ adecuadamente equilibrado por los poderes de otros centros de actividad gubernamental, basado en una amplia participación popular, coexistente con un régimen de elecciones realmente libres y de reconocimiento, garantía y ejercicio efectivo de los derechos esenciales de la persona humana.

Nadie duda, en efecto, que el mundo de hoy requiere para garantizar el progreso y los derechos de los individuos un Estado fuerte, capaz de afrontar adecuadamente las tremendas tareas que el momento exige, y

²⁹ Decía Juan Bautista Alberdi: “De la Constitución del Poder Ejecutivo especialmente depende la suerte de los Estados de la América del Sur. Dad al Poder Ejecutivo el poder posible, pero dadlo por medio de una Constitución” (*Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Valparaíso, 1852).

de enfrentar la acción de los grupos de presión, para defender los intereses generales y el bien común. Y esto implica reconocer la necesidad de un ejecutivo también fuerte, que planifique, oriente, impulse y administre, es decir, gobierne, en función de estos requerimientos. En especial en lo que se refiere a los aspectos económicos y financieros, el papel que debe jugar el poder ejecutivo ha de ser predominante, siendo necesario adecuar los textos constitucionales a este imperativo de hoy, requerido inexorablemente para hacer posible una eficaz política de desarrollo. De todo ello resulta, naturalmente, la importancia capital que tiene para el derecho y la política latinoamericanos, la cuestión de la organización del poder ejecutivo.

Por ello, el Estado moderno, el Estado de hoy —logrado el ineludible pero siempre difícil y frágil presupuesto de que por su carácter popular y democrático no sea un peligro para la libertad y no constituya el tradicional monstruo del que han provenido las más grandes violaciones de los derechos humanos—, debe ser fuerte y contar con una autoridad ejecutiva eficaz que pueda ser un instrumento adecuado para alcanzar los fines que debe cumplir.³⁰

X. El derecho y la realidad constitucionales de Latinoamérica muestran hoy ejemplos de predominio presidencial dentro de la Constitución, por parte de autoridades popularmente elegidas en que se ha intentado conciliar la necesidad de un ejecutivo fuerte y preponderante con la existencia de un Estado de derecho democrático, con los controles que ello necesariamente implica.

Entre estos ejemplos tiene particular interés el de la Constitución Mexicana de 1917, o mejor dicho, ya que la práctica constitucional ha ido mucho más allá de los textos,³¹ el del sistema político mexicano.

³⁰ Con razón Georges Pompidou expresó el 29 de abril de 1970, ante el Consejo de Estado de Francia: “Seul un pouvoir fort, librement désigné et accepté, peut aujourd’hui préserver le bien de tous contre des appétits particuliers et contradictoires. Le temps n’est plus où, dans un pays tel que le nôtre, l’autorité de l’Etat pouvait apparaître comme une menace pour la liberté du citoyen, elle en constitue au contraire aujourd’hui plus que jamais sa force n’est pas seulement indispensable à la nation pour assurer son avenir et sa sécurité, mais aussi à l’individu pour assurer sa liberté” (*Le Figaro*, 29 abril 1970).

³¹ Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917, op. cit.*, pp. 358-367. Aunque estos contralores estén inscritos en la Constitución y exista la posibilidad teórica de ejercerlos, la verdad es que han tenido y tienen, en regímenes como al que nos referimos, una importancia no muy grande. Como se ha dicho, el presidente ejerce una autoridad que “no es limitada sino por el tiempo, la regla de la no reelección, el juego de las fuerzas económicas e internacionales” (Luis Mercier Vega, *Mécanismes de pouvoir en Amérique Latine*, París, 1967, p. 208, *op. cit.* Monique Lions, *El poder legislativo en América Latina*, p. 88). Pero, sin embargo, el hecho de que el presidente se mueva, al menos formalmente, dentro del texto constitucional, la posibilidad teórica del ejercicio de estos contralores, la no reelección y la fuerza de los grupos de presión económicos constituyen elementos de cuya importancia no puede dudarse y que, en cierta forma, condicionan el sistema.

Con todas las reservas que se quiera, aun conociendo los defectos que su aplicación ha puesto de manifiesto en algunos momentos y considerando que este ejemplo responde a condicionantes históricas, políticas, económicas y sociales particularísimas, no puede negarse su significación como posible fórmula para conciliar un poder ejecutivo predominante y determinante, capaz de planear y ejecutar la política económica y social que los tiempos requieren³² en especial en los países en vías de desarrollo, con la existencia de un régimen que acepta y reconoce, por lo menos en principio, los postulados democráticos esenciales.

No quiero decir que este ejemplo constituya un ideal, ni que las soluciones de este modelo deban ser seguidas por otros regímenes latinoamericanos, pero nadie puede dudar de su interés, como fórmula que ha impedido en los últimos 30 años la dictadura civil o militar, violatoria de la Constitución, reaccionaria en sus objetivos, liberticida en sus principios y negadora de toda posibilidad de progreso y de desarrollo.

XI. Cabría recordar otros ejemplos actuales que presentan un interés particular. Nos referimos a los casos de Venezuela y del Brasil.

En Venezuela, con una fórmula constitucional clásica,³³ se logró salir de un oscuro periodo de dictadura militar y establecer un gobierno democrático, en el que los dos grandes partidos políticos del país se han alternado en el poder, con un Congreso cuya importancia no puede desconocerse y en el que se reconocen y respetan efectivamente los derechos humanos. El racional predominio del poder ejecutivo que hay en Venezuela, sobre todo hoy, como consecuencia de la existencia de una homogénea mayoría gubernamental en el Parlamento, ha permitido la existencia de un gobierno actuante, firme y eficaz, cuya acción se ha visto facilitada por las circunstancias económicas favorables y por una realidad política caracterizada por dos grandes partidos democráticos, que han recibido reiteradamente el apoyo de un altísimo porcentaje del electorado.

Es el caso venezolano un ejemplo de relativo y racional predominio del poder ejecutivo, en un sistema que no ha pretendido ninguna originalidad teórica, no ha intentado establecer constitucionalmente forma alguna de cesarismo, ni ha querido instaurar un régimen político construido sobre el reconocimiento expreso de un determinante predominio presidencial.

En el Brasil, luego del proceso revolucionario de 1964, la Constitución vigente estableció un sistema presidencialista con un poder ejecutivo

³² Pablo González Casanova, *La democracia en México*, pp. 86-89.

³³ Constitución de 1961. Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 103-116; Juan C. Rey Martínez, "El sistema de partidos venezolano", *Politeia*, núm. 1. Caracas, 1972, p. 173.

absolutamente predominante, no condicionado por partidos políticos ni por contralores parlamentarios.⁸⁴

Este sistema constitucional de raíz autoritaria, que no es posible situar en la absoluta ortodoxia democrática tradicional, ha contribuido, sin duda alguna, a hacer posible —dentro de un orden rigidamente afirmado— el desarrollo exitoso de una política económica que ha sido factor determinante del espectacular desarrollo de este país.

XII. Si tuviéramos que resumir nuestra conclusión luego del examen de la realidad del predominio presidencial en la América Latina, diríamos que entre la vía democrática tradicional de los países desarrollados —que en América Latina sólo estarían quizás en condiciones de seguir unos pocos países—, la vía totalitaria, la vía autocrática que parece imponerse en los nuevos Estados en desarrollo y la dictadura *de facto* sin fundamento constitucional alguno, negadora de toda idea del Estado de derecho, las fórmulas o sistemas constitucionales o políticas que en Latinoamérica establecen o reconocen un racional y moderno predominio presidencial, constituyen modelos que merecen estudio y comprensión.⁸⁵

XIII. La organización constitucional del poder ejecutivo en la América Latina, se ha de mantener, salvo casos excepcionales, dentro de las fórmulas del sistema presidencial.

El régimen parlamentario no se ha mostrado adecuado a la idiosincrasia política de nuestros países. Podrá llegarse a él en el futuro, como consecuencia de lentos procesos de desarrollo político o podrá adoptarse en algunos pocos casos, pero no parece ser la fórmula, posible y realista, que la América de hoy requiere.

De igual manera los regímenes directoriales o colegiados, como los de las experiencias uruguayas, pese a sus eventuales virtudes y al interés que despiertan, no son todavía fórmulas aceptables para la América de hoy.

Naturalmente, todo esto depende del camino político que la América Latina emprenda y de si se ha de mantener dentro de la teoría de la democracia clásica —con sus fórmulas constitucionales— o si la evolución histórica llevará a algunos de sus países hacia fórmulas inspiradas en otras ideologías políticas, que suponen necesariamente estructuras constitucionales distintas.

XIV. Pero al margen de estas consideraciones, en cierta forma futurológicas, tomando en cuenta la realidad de hoy, la experiencia histórica inmediata y nuestro propio pensamiento democrático y liberal, estimamos que el predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica no es necesaria-

⁸⁴ Roberto Barcellos de Magalhães, *A Constituição federal de 1967*. Río de Janeiro, 1967, pp. vii, xi, 236-237.

⁸⁵ J. Lambert, *Amérique Latine, op. cit.*, p. 426.

mente un mal que el derecho constitucional debe, *a priori*, repudiar y abandonar.

Los tipos patológicos de este predominio, como por ejemplo la dictadura en todas sus formas o el poder *de facto* de presidentes sin base ni respaldo popular son, sin duda, fórmulas nefastas que deben ser superadas.

Pero la regulación constitucional de un racional predominio del poder ejecutivo, que haga de este poder el centro de la acción gubernamental, capaz de planificar, orientar, impulsar y ejecutar, pero sometido a controles institucionales adecuados para impedir la arbitrariedad y el desborde del poder, en un régimen de esencia democrática, que respete el pluralismo y la libertad, puede ser la fórmula que nuestra América democrática requiere para esta etapa de su historia, en que se necesitan para salir del subdesarrollo y de la dependencia, gobiernos estables, legítimos y fuertes, con amplio apoyo popular. Pero todo ello, y nunca se insistirá demasiado en esto, dentro de la Constitución, en un Estado de derecho, para defender la libertad y los derechos políticos, civiles, económicos y sociales de la persona humana.