

SEGUNDA PARTE

EL CONSTITUCIONALISMO E IBEROAMÉRICA

I. La Revolución francesa, su declaración de derechos y el constitucionalismo iberoamericano	73
II. El presidencialismo iberoamericano y el Estado	87

SEGUNDA PARTE

EL CONSTITUCIONALISMO E IBEROAMÉRICA

I. LA REVOLUCIÓN FRANCESA, SU DECLARACIÓN DE DERECHOS Y EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO

SUMARIO: 1. *Introducción*; 2. *La influencia francesa en algunas constituciones iberoamericanas*; 3. *La soberanía*; 4. *La división de poderes*.

1. INTRODUCCIÓN

En 1795 el criollo Antonio de Nariño traduce e imprime, en Bogotá, la Declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano, que alcanza de inmediato, una enorme difusión.

Esta influencia francesa es innegable aunque también es un ejemplo muy vivo el proceso de la independencia norteamericana y las ideas constitucionales que de ella nacen, así como el espíritu del liberalismo naciente en las Cortes de Cádiz de 1812 a las que asisten diputados peninsulares y americanos, súbditos de la Corona española.

Incluso los más entusiastas defensores de la vinculación del proceso emancipador iberoamericano al modelo de 1789, no dejan de expresar modulaciones y diferencias sobre ese modelo que son muy significativas.

Uno de los autores más apasionados defensores de esa influencia es el chileno Francisco Bilbao en cuyo *Evangelio americano* se considera a la Revolución de la independencia a imagen de la Revolución norteamericana y sobre todo, de la Revolución francesa.

El pensamiento de la revolución... contenía la independencia del territorio, la soberanía del individuo, la soberanía del pueblo, la forma republicana de gobierno, el advenimiento de la democracia desde la aldea hasta las capitales, la separación de la Iglesia del Estado... la libertad de cultos y la libertad de industria, la comunicación con el mundo... la igualdad de las razas, reconociendo sus derechos a la tierra que poseen.

Bilbao identifica, enseguida, cuál es el origen de estas ideas. “Nuestra revolución, con pasado o porvenir, ha salido de la ‘Edad Nueva’ de la Europa. La Edad Nueva estalló en Francia; luego eslabonemos nuestro pensamiento revolucionario al pensamiento francés de la revolución”. Y más adelante: “el espectáculo de la renovación francesa era esplendoroso para no alcanzar algún tanto de su luz”. La revolución germinaba entre nosotros y estalló a la señal de la prudencia.¹³

Sin embargo como decíamos, existe un punto profundamente contradictorio con el modelo jacobino centralista, igualitario y unificador, ya que Bilbao defiende “la independencia de todos los intereses y derechos locales en lo relativo a sus localidades; movimiento federalista en un principio anulado después por la reacción unitaria en todo América y que hoy vuelve a continuar triunfante”.

Es curioso observar cómo el proyecto de Miranda, impregnado de ideas afrancesadas, defiende también una tesis comunera y federalista que organizaba a toda la América hispana en una federación de municipios libres. Miranda logró imponer la declaración de independencia de las Provincias Unidas de Venezuela —5 de julio de 1811—, base de la Constitución republicana de Ustáriz, —21 de diciembre de 1811—, y cuyo empeño en adaptarse al modelo francés fue incluso rechazado por Bolívar.

No existe, pues, una única influencia, pese a la pretensión de algunos autores, sino una variedad de soluciones que iban desde una monarquía sin rey —la pretensión de gobernar en nombre de Fernando VII— hasta la posibilidad de establecer varias monarquías con nuevos príncipes, o dictaduras democráticas encarnadas por algunos de los grandes libertadores. Lo cierto es que el desprestigio de la monarquía española se acentúa ante la actitud antiliberal de Fernando VII que deroga la Constitución de 1812 y emprende una persecución de los liberales. La opción republicana se refleja claramente en los congresos Apatzingán, 1814; Tucumán, 1816; Angostura, 1819.

Existía una contradicción entre la posición de los liberales españoles, centralizadores y unitarios, y sus compañeros americanos, más defensores de la autonomía local y los rasgos diferenciales.

¹³ Bilbao, Francisco. *El evangelio americano y páginas selectas*, Barcelona, Ed. Maucci (s.a.), cita por Delgado, Jaime. *La independencia hispanoamericana*, Madrid, I.C.H., 1960, pp. 38-41.

Al mismo tiempo se produce una paradójica reacción en las luchas por la independencia americana de los antiguos reinos de la Corona española, vinculada a los avatares de la causa liberal en la península. Así la restauración en España de la Constitución de Cádiz en 1820, llevó hacia posiciones independentistas a los sectores conservadores que se mantenían fieles a la Corona y habían mantenido libres de insurgentes a Perú y México.¹⁴

Al mismo tiempo, el papel que desempeñan en estas guerras de independencia los caudillos locales —cuya presencia va a ser constante en la historia iberoamericana— y las dificultades estructurales de organizar un Estado unitario y eficaz, favorecerá las tensiones desintegradoras, el reconocimiento de tesis federalistas o seudofederalistas y un crecimiento excesivo del poder ejecutivo y la figura de los presidentes —para compensar las tendencias de dispersión y fraccionamiento— que caracterizan de forma peculiar y genuina al naciente Estado iberoamericano.¹⁵

Sin embargo es en el análisis de algunas instituciones concretas en donde podemos encontrar las huellas más evidentes del espíritu de 1789, aunque siempre entremezcladas de posiciones contradictorias.

2. LA INFLUENCIA FRANCESA EN ALGUNAS INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES IBEROAMERICANAS

En la etapa constituyente de los nuevos estados se cita con frecuencia, como argumento de autoridad las ideas de Rousseau y Montesquieu así como se maneja con soltura la Declaración de derechos del hombre de 1789, traducida de inmediato por Nariño, como ya dijimos.

Los textos de las constituciones francesas de 1793 y 1795 son también conocidos y utilizados, y en algún caso, traducidos para ser

¹⁴ Jaime Delgado, *op. cit.*, pp. 108-110. Sobre las posiciones de los liberales españoles y americanos durante las Cortes de Cádiz, véase Sevilla Merino, Julia, *Las ideas internacionales en las Cortes de Cádiz*, Valencia, Facultad de Derecho, 1977, en especial el cap. IV.

¹⁵ Sobre esta cuestión véanse nuestros cursos en l'Académie Internationale de Droit Constitutionnel; Colomer Viadel Antonio, *L'Etat-Nation dans le monde iberoamericain*, Túnez, 1988, y "La valeur du fait constitutionnel dans les Etats iberoaméricains", en *La Suprématie de la Constitution*, Casablanca, Les Ed. Tobkal, 1987. Véase también nuestro reciente libro *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, ICI.

incluidos literalmente algunos artículos en textos constitucionales americanos.¹⁶

Conviene, sin embargo, fijarse en algunas instituciones por su significación para determinar la fórmula constitucional y la filosofía política en que se sustenta. La idea de soberanía, la división de poderes y la defensa de los derechos parecen responder a ese sistema sin el cual, de acuerdo con la famosa formulación del artículo 16 de la Declaración universal de los derechos del hombre y del ciudadano, no existe Constitución.

3. LA SOBERANÍA

La convicción de que los valores de la libertad y de la igualdad eran incompatibles con el despotismo está profundamente difundida en la hora emancipadora de América.

Al mismo tiempo la influencia de Rousseau va a hacer que sobre el concepto de soberanía se polarice gran parte del debate constituyente, a la vez que se va a bifurcar el constitucionalismo iberoamericano entre los que son fieles a la idea de la soberanía popular, no delegable porque esencialmente siempre permanece unida a su titular: el pueblo —que es la posición de México— y aquellos que asumirán la nueva doctrina, diseñada por Sieyès, de la soberanía nacional, íntimamente vinculada al principio de representación política y al concepto moral y abstracto de nación, que es la posición constitucional de Argentina y otros países.

En México los primeros textos constitucionales y las obras doctrinales que los fundamentan parten de esta concepción de la soberanía, hija de la idea rousseauiana de la imposibilidad de representar la voluntad general en cuerpos constituidos. A los representantes sólo se les cede temporal y revocablemente el ejercicio de esa soberanía que queda vinculada al pueblo.

En la obra de Morelos "Sentimientos de la nación", dirigida al Congreso de Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, el punto quinto declara: "la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes..."

¹⁶ Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, UNAM, 1952. El autor establece este claro origen, respecto a la Constitución mexicana de 1814, p. 362.

La que se va a llamar Constitución de Apatzingán, primer texto constitucional mexicano de 1814, refleja también esta idea de la soberanía popular como fuente del sistema representativo. En su artículo quinto se señala que “reside... su ejercicio en la representación nacional compuesta por diputados electos por los ciudadanos”. Y su artículo 18 expresa con un estilo plenamente rousseauiano que “la ley es la expresión de la voluntad en orden a la felicidad común...” Otro reflejo de las ideas del filósofo ginebrino se encuentra en el artículo 24, al abrir la materia sobre regulación de las libertades, “la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas”.

Si la soberanía reside en la nación y no en el Congreso de acuerdo con esta tradición constitucional, la soberanía será un poder del pueblo “para darse la organización política que le convenga y la facultad de preservar este poder como suyo para modificar su estructura estatal, de acuerdo con sus decisiones en todo el curso de su destino”.¹⁷

Esta concepción de la soberanía ha inspirado, a pesar de crisis y reformas, la evolución del constitucionalismo mexicano.

El proyecto de Acta Constitutiva de la Federación, presentado al Congreso constituyente de 20 de noviembre de 1823, en su artículo tercero señalaba:

la soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezcan más convenientes para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.

Después de las leyes constitucionales de 1836 que no niegan la soberanía, pero no la desarrollan, ya que no interesa a los intereses oligárquicos dominantes y de la dictadura del general Santa Anna, la Constitución de 1857, o Constitución de la Reforma, va a establecer nítidamente el concepto de soberanía en su artículo 39: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo.

¹⁷ De la Madrid, Miguel, “La soberanía popular en el constitucionalismo mexicano y las ideas de Rousseau” en *Estudios de derecho constitucional*, 2ª ed., México, 1981, p. 142.

Todo poder público dimana del pueblo y se instituye en su beneficio. El pueblo tiene en todo momento el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

Este artículo sobre al soberanía, reforzado además por la implantación del sufragio universal, va a perdurar en la evolución constitucional mexicana hasta nuestros días. Los comentaristas de la Constitución de 1857, y especialmente Castillo Velasco y Coronado, defienden la interpretación de la permanencia de la soberanía en el pueblo, que es distinto a delegar su ejercicio en los representantes. Por ello sobre la supremacía de la Constitución está la soberanía del pueblo, su autor.¹⁸

Esta distinta concepción de la supremacía constitucional también será un punto de divergencia entre la interpretación más formalista del derecho, propia de la concepción de soberanía nacional, arraigada como veremos, en los países del “Cono Sur” americano y aquellos otros influidos por la idea de soberanía popular en el derecho constitucional mexicano.

La Revolución mexicana de 1917 asumió esta concepción de la soberanía de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución de 1857, y consideró a la misma el fundamento del cambio de la estructura social y económica, reflejada en los derechos y garantías sociales de la Constitución de 1917.

Por ello, a pesar de algunas dudas sobre cierto carácter dualista de la soberanía, debido al principio federal, y el problema de la interpretación del artículo 136 de esta Constitución, que declara inviolable la Constitución —pero se interpreta no como límite al pueblo y su poder constituyente, sino a facciones que desconozca la voluntad popular—, predomina la interpretación enunciada por Miguel de la Madrid: “La soberanía popular dentro de la corriente doctrinal en que se inspira el constitucionalismo mexicano, siempre es una potestad inseparable de la nación; nunca puede convertirse de atributo de la comunidad en cualidad del orden jurídico, y menos aún en adjetivo de las funciones gubernamentales.”¹⁹

Aunque la práctica política desvirtúa en ocasiones tan radicales enunciados, lo cierto es que en el orden de los principios tal posición es mantenida con rigor.

¹⁸ *Idem*, pp. 154 y ss.

¹⁹ *Idem*, p. 166.

En esta vieja polémica sobre la soberanía popular y la soberanía nacional, a favor de la última y del concepto liberal burgués de Constitución, que señala a la soberanía como pertenencia de la persona moral abstracta que es la nación, distinta al pueblo que la forma, y sólo operante a través de los representantes de esa persona moral, se encuentra la posición de Argentina.

La Constitución argentina de 1856 asume la actitud más radical sobre el carácter estricto de la democracia representativa, excluyente de toda participación popular que no sea a través de delegación y por lo tanto fiel a este concepto clásico de soberanía nacional. El artículo 22 de la Constitución afirma: "El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución." La capacidad del pueblo se resume pues, en la elección de aquellos miembros de los órganos de poder que realizarán las funciones también presentes en la Constitución.²⁰

El temor del constituyente argentino a que este modelo pudiera modificarse, le llevó a una increíble redacción del segundo párrafo de este artículo, que una interpretación estricta cierra el paso a un derecho de tanto arraigo como el de petición. "Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición". Tal exageración ha llevado a comentar al profesor Sánchez Viamonte que "es evidente que no hay sedición cuando se peticona porque no se arroga ningún poder y mucho menos un poder soberano, quien peticona, pide o ruega".²¹

Se pretendía de este modo salvaguardar la forma de gobierno de la república representativa y resistir los intentos de asalto o apropiación de la soberanía nacional. Esta disposición fue imitada en numerosas constituciones (véase el artículo cuarto de la Constitución de Costa Rica o el artículo dos, párrafo segundo de la reciente Constitución de Honduras, 1982, en otros ejemplos).

Queda en pie la cuestión de si el pueblo podría rebelarse contra gobernantes que abusen del poder o se desvíen de los fines constitucionales. El clásico derecho de "resistencia a la opresión" que establecía el artículo tercero de la Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano.

²⁰ Colomer Viadel, Antonio, *La Suprématie de la Constitution, op. cit.*, p. 301.

²¹ Sánchez Viamonte, Carlos, *El constitucionalismo, sus problemas*, Buenos Aires, 1957. pp. 563-6.

Ante este problema fundamental de ética política —hemos escrito en otro lugar—²² la respuesta del constitucionalismo argentino es el arquetipo del axioma jurídico de la superioridad formal de la Constitución, y la consagración, sin fisuras, de los dogmas de la democracia representativa, y la soberanía nacional estricta. El artículo 29, 1º, correlacionado con el 21 podría suponer este reconocimiento del derecho —en forma de deber— de resistir a la opresión: “todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la Patria y de esta Constitución...” Sin embargo todo ello resulta condicionado por las palabras que siguen a las transcritas: “... conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los decretos del ejecutivo nacional.” De lo que se infiere que si no se dictan tales leyes ni los correspondientes decretos del Ejecutivo, “faltarían los elementos jurídicos indispensables para poner en movimiento la prescripción constitucional”. Nos encontramos, pues, ante el *desideratum* jurídico del concepto burgués del mandato representativo que conviene juzgar en el contexto oligárquico de mediados del siglo XIX, apoyado por el voto censitario como salvaguarda de sus intereses.

4. LA DIVISIÓN DE PODERES

El constitucionalismo iberoamericano refleja la influencia de dos modelos inspiradores también en esta institución de la división de poderes y la forma de gobierno: una, la de la Constitución norteamericana que combina división de poderes y régimen presidencial, otra, la del constitucionalismo francés originario, de claro predominio de la cámara legislativa.

Resulta una exageración el atribuir a Montesquieu la teoría de la división de poderes ya que él pretendió que no existiera confusión del poder al concentrarlo en un solo órgano, pero la idea de tres órganos con poderes soberanos es obra de los exégetas e intérpretes no muy fieles de la teoría política del barón de La Brede y Montesquieu.

La dificultad se hace aún mayor si se intenta combinar tal organización de los poderes con la idea de la soberanía de Rousseau, de naturaleza esencialmente indivisible.

El conflicto entre indivisibilidad de la soberanía y división de poderes se resolvió en las constituciones francesas de 1793 y 1795

²² Colomer Viadel, Antonio, *op. cit.*, p. 302.

a favor de un predominio de la asamblea única, órgano legislativo al que estaba claramente sometido el ejecutivo. Claro está que la Constitución de 1793 no rigió en la práctica, dominada por la época del terror y la dictadura de Robespierre.

Este modelo va a influir claramente en el primer constitucionalismo iberoamericano. En la Constitución mexicana de Apatzingán los constituyentes utilizaron frecuentemente los textos constitucionales franceses de 1793 y 1795 y la Constitución española de 1812 que influyó en el sistema electoral.²³

En el reglamento del Congreso, dado por Morelos en Chilpancingo el 11 de septiembre de 1814 se preserva la división de los poderes al señalar su artículo 13 que: "Tan luego se integrara el Congreso Constituyente, procedería en su primera sesión a la distribución de poderes, reteniendo únicamente el que se llama legislativo."

En el punto quinto "De los sentimientos de la Nación" obra de Morelos, que ya citamos en relación al concepto de soberanía, se señala: "La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judiciario..."

La Constitución de Apatzingán refleja el axioma de distribuir el ejercicio de la soberanía entre tres órganos distintos, evitando su concentración en uno solo de ellos.

Se intenta en este momento fundacional y constituyente resolver la vinculación entre una soberanía popular imprescriptible, inalienable e indivisible —según señala el artículo tercero— con el funcionamiento de diferentes poderes constitucionales. Así el artículo segundo dice que: "Soberanía es la facultad de dictar leyes y de establecer la forma de gobierno que más convenga a los intereses de la sociedad. Este poder constituyente popular puede alcanzar hasta abolir totalmente el gobierno según le convenga." (artículo 4º)

En esta misma Constitución el artículo 12 indica que: "Estos tres poderes, Legislativo Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación." De acuerdo con este mandato constitucional la estructura de la tres potestades quedan configuradas por un Supremo Congreso Mexicano, órgano legislativo representante de la soberanía, formado por un diputado por cada provincia, hasta que funcione la representación nacional.

²³ Miranda, José, *op. cit.*, pp. 362 y ss.

una vez liberados los territorios; un Supremo Gobierno, constituido por tres individuos designados por el Congreso, alternándose en la presidencia cada cuatro meses, por sorteo en el Congreso, y tres secretarios, de Guerra, Hacienda y Gobierno; y un Supremo Tribunal de Justicia constituido por cinco individuos, designados por el Congreso y que también ejerce la presidencia rotativamente cada tres meses, por sorteo celebrado en el Congreso.

Este modelo constitucional está claramente influido por el de la Constitución francesa de 1795 que también preveía un ejecutivo colegiado y rotatorio: el directorio de cinco miembros. El Supremo Gobierno mexicano y el directorio francés carecen igualmente de iniciativa legislativa. El claro predominio del Congreso mexicano se manifiesta además en la reserva a su favor de las facultades de control de la guerra y la paz, así como la dirección de las relaciones internacionales (artículos 108, 110, 111 y 112). Una facultad de gran trascendencia reservada al Congreso por el artículo 107 es la de resolver las dudas de hecho y de derecho que se ofrezcan en orden a las facultades de las supremas corporaciones. De esta forma el Congreso ejerce el control de la constitucionalidad.

Muy significativo de esta supremacía del Congreso es que las tropas de guarnición estaban bajo sus órdenes (artículo 47) a la vez que los miembros del Supremo Gobierno tenían prohibido mandar fuerza armada alguna (artículo 168).

Resultan también curiosas las limitaciones impuestas a las corporaciones ejecutiva y judicial que no podían alejarse de la residencia del Congreso, sino cuando éste lo acordase y a la distancia fijada por él (artículo 45). De igual modo ningún individuo del Supremo Gobierno o del Supremo Tribunal de Justicia podían pasar ni una sola noche fuera del lugar destinado a la residencia sin permiso del Congreso (artículos 141 y 193).

El Congreso y el Tribunal Supremo disponían únicamente de un débil veto suspensivo sobre las leyes, ya que si el Congreso no considera atendibles sus observaciones —presentadas en los veinte días siguientes a la aprobación de las leyes— se publican éstas tal y como las aprobó el Congreso.

Nos encontramos, de forma manifiesta, ante un régimen convencional o de asamblea, con profundas semejanzas organizativas con los regímenes de Francia en 1793 y, sobre todo 1795.

Sin embargo este modelo tendrá poca influencia posterior, aunque, algún constitucionalista mexicano apunta cierta tendencia congre-

sional de la Constitución de 1857, algo dudosa, y tal vez más evidente en el caso de la convención Revolucionaria de Aguascalientes, en 1914.²⁴

La evolución del régimen político mexicano ha sido el fortalecimiento del ejecutivo y de forma significativa, de la Presidencia de la República.

La evolución del pensamiento constitucional mexicano, a partir de la idea de que no hay división de poderes sino que existe un solo poder, se concreta en el artículo 49. 1º de su vigente Constitución: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Esta norma refleja la antigua reflexión sobre la soberanía indivisible y el ejercicio plural de la misma. Cada rama del poder es creada por la propia Constitución que le señala expresamente sus facultades. Pero, además, comentan los profesores Carpizo y Madrazo, la propia Constitución construye la colaboración entre las ramas del poder: intervención del presidente en el legislativo mediante la iniciativa de leyes, el veto, la publicación de las leyes; la aprobación por el Senado de numerosos nombramientos de funcionarios; el presidente puede pedir ante la Cámara de Diputados la destitución por mala conducta de cualquier miembro de la Corte Suprema de Justicia y otros jueces.²⁵

Esta erosión del principio de división de poderes se agrava por por medio de la posibilidad de conceder facultades extraordinarias al presidente para legislar, por razones de emergencia del país; una adición al artículo 49 de la Constitución trataba de impedir que se concedieran tales facultades en tiempos normales de paz. Sin embargo el segundo párrafo del artículo 131 —creado en 1951— establece facultades extraordinarias conferidas al presidente por el Congreso, en materia económica social, y termina con una fórmula amplísima: "...y realizar cualquier otro propósito en beneficio del país".

Tal situación constitucional lleva a una verdadera confusión de poderes, favorecida por otra parte, por el papel del presidente como cabeza del partido político hegemónico y la presencia de miembros del partido, mayoritariamente, en los distintos órganos y ramas del poder.

²⁴ De la Madrid, Miguel, "División de poderes y forma de gobierno en la Constitución de Apatzingán", en *"Estudios..." op. cit.*, p. 203.

²⁵ Carpizo Jorge y Madrazo Jorge, *Derecho constitucional*, México, UNAM, 1983, pp. 25-8.

La posición constitucional en Argentina es radicalmente distinta ya que el artículo 29 de su Constitución prohíbe la concesión de facultades extraordinarias por el Congreso al ejecutivo y declara la nulidad insanable de tales actos y sujeta a los que intervengan en ellos a la pena de los traidores a la patria. Esta prohibición se extiende a las legislaturas provinciales respecto a sus gobernadores, lo que cierra el acceso del órgano ejecutivo a funciones legislativas.

La separación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo es tajantemente fijada en el artículo 95 de la Constitución argentina, fiel al principio de la división de poderes: "... en ningún caso el Presidente de la Nación puede ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas".

Este modelo constitucional, según el cual existen tres poderes distintos e independientes entre sí sin que ninguno de los poderes pueda delegar el ejercicio de funciones que le son propias, responde a la formulación de la rígida separación de poderes que nace con el primer constitucionalismo francés y al que han sido fieles las constituciones iberoamericanas influidas por la de Argentina.

La evolución internacional hacia un crecimiento del Poder Ejecutivo y una cierta colaboración de poderes, consustancial con el régimen parlamentario pero que también se ha dado en los regímenes presidenciales, ha influido en la realidad latinoamericana.

Al mismo tiempo han existido razones históricas y sociales que han influido en la organización y funcionamiento del poder o poderes del Estado. La debilidad del tejido social, el papel destacado de líderes, caciques o caudillos, ha personalizado al máximo la institución de la Presidencia de la República y la ampliación por el Ejecutivo —a veces por razones de integración nacional— de los ámbitos de competencia hasta invadir parcelas propias de otros poderes.

Ello nos llevaría al análisis del fenómeno del presidencialismo iberoamericano que excedería los límites de este trabajo.²⁶

²⁶ A la cuestión del presidencialismo, como rasgo constitucional del mundo iberoamericano ha dedicado el autor varios epígrafes de las obras citadas. Véase, así mismo, del autor, "El presidencialismo iberoamericano y el Estado. Notas para el análisis de una crisis". *Comunicación al IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Madrid, 27-30 de septiembre de 1989.

Señalemos finalmente que una prueba de esta imprescindible evolución es el giro de la jurisprudencia de la Corte Suprema argentina, cuyo país es un paradigma de la división de poderes, sin renunciar al principio ni aceptar su violación, ha reconocido que éste requiere una adecuación a las necesidades de la vida contemporánea, a los objetivos de expansión de las fuerzas materiales y al correlativo mejoramiento económico de la comunidad.²⁷

Poco a poco, el viejo aroma de algunos principios emanados de aquella Declaración universal de 1789 pareciera desvanecerse. Sin embargo, bien firmes en el espíritu y en los anhelos de estos pueblos se mantienen los valores de libertad, igualdad y fraterna solidaridad para que inspiren una vida auténticamente democrática.

²⁷ Véase "El caso Fernández Arias", en Lozada, Salvador María, *Derecho constitucional argentino. Según el método de casos*, Buenos Aires, 1972, t. I, pp. 25-6, 44 y ss., y 86-7.

II. EL PRESIDENCIALISMO IBEROAMERICANO Y EL ESTADO

Notas para el análisis de una crisis

SUMARIO: 1. *Estado-nación en el mundo iberoamericano. Problemas estructurales*; 2. *El presidente de la República y su predominio constitucional*; 3. *Facultades presidenciales*; 4. *Algunas formas de presidencialismo*. 5. *Crisis del Estado y crisis de la presidencia*.

1. EL ESTADO-NACIÓN EN EL MUNDO IBEROAMERICANO. PROBLEMAS ESTRUCTURALES

En una apretada síntesis podemos afirmar que las causas del fracaso del proyecto integrador bolivariano —junto con la acción de las potencias centrales— fueron la fragmentación de pequeños grupos dirigentes, arraigados en las ciudades —sede del poder estatal emergente que sólo más tarde se extenderá por las zonas rurales—, la dificultad de integración física de territorios tan vastos, la desarticulación económica, pero también un proceso basado en fuerzas locales que —excepto en el caso de Brasil— se cerrarán sobre sí mismas. “La dispersión regional sugiere —dice Alberto Torres— que el Estado nacional que empieza a formarse tenga una matriz especial superior a la voluntad expansiva de sus clases dirigentes”.²⁸

Esta debilidad del tejido social, su heterogeneidad, la mínima articulación económica-social y la desvertebración cultural e ideológica, convierte en urgente la construcción del aparato del Estado que actuará como vector social y movilizador de una acción integradora y normativa de la organización nacional.

Sin embargo el problema de distribución de la tierra, la temprana penetración de capital extranjero, y subsiguiente dependencia económica, el mimetismo cultural hacia lo foráneo, debilitó con-

²⁸ Torres Rivas, Edelberto, “La nación. Problemas teóricos”, *Estado y política en América Latina*, México, 1981, p. 112.

siderablemente la tarea y papel de una burguesía nacional para constraír ese Estado. La idea restrictiva de unas oligarquías que entienden el Estado como un aparato de poder, garantizador del orden y de sus intereses no alcanza la dimensión de un proyecto nacional que supone autonomía política e integración popular. La dependencia externa y la estructura interna desigual y heterogénea es un doble condicionamiento que trunca la soberanía nacional que el Estado reclama. “El Estado —seguimos a Torres— no será soberano hacia afuera y hacia adentro, no será nacional”.²⁹

Por ello las clases dirigentes desde el inicio de la construcción de estos Estados se han centrado en dominar el aparato del Estado y sólo secundariamente a construir la dimensión nacional. Puede decirse que existe una contradicción entre el Estado —como manejo elitista de instituciones, en su propio beneficio— y la nación, de perfiles imprecisos, pero que integra sectores populares y algunos grupos de clase media que se expresan en el folclore, el rechazo del imperialismo, el reclamo de tierras. Así, ha podido expresar Edelberto Torres: “Lo que la experiencia brasileña, mexicana, venezolana y de otras sociedades demuestra, es que en la periferia el crecimiento del capital expande y fortalece el Estado, que avanza amenazadoramente sobre la nación en tanto expresión esta última de los intereses generales y superiores de la sociedad.”³⁰

El modelo constitucional generalizado será el de la democracia representativa, con división de poderes y declaración y garantías de derechos y libertades. La práctica conduce a un predominio casi total del Ejecutivo en donde se controlan los instrumentos del orden: ejército, policía, administración; en donde se descubre el papel de los empleos públicos como medio de clientelismo político; y algo más tarde, la función integradora y de control social de la educación y la información (Prensa).³¹

Cuando a finales del siglo pasado la expansión económica exige movilizar recursos humanos y materiales, a la vez que abrir nuevos espacios internos, el Ejecutivo del Estado, será el agente decisivo de tal función.

²⁹ *Op. cit.*, p. 123. Véase también Colomer Viadel, Antonio, “L’Etat-Natio dans le monde iberoamericain”, IV Session de l’AIDC, Túnez, 1988.

³⁰ *Op. cit.*, p. 124.

³¹ Colomer Viadel, Antonio, “La valeur fu fait constitutionnel dans l’Etats ibero-americains”, *La Suprematie della Constitution*, Casablanca, 1987.

Por este motivo la institución que se desea controlar es la presidencia del Estado, revestida de poderosas facultades constitucionales, pero aún más de irresistibles atributos de hecho.

La presidencia será al mismo tiempo la garantizadora de la intangibilidad de los intereses de las distintas oligarquías, la autora de una lenta pero constante ampliación del espacio nacional, la integradora social, por un consenso falso o verdadero, movilizado por los recuerdos de la independencia, la educación pública obligatoria, el control de la información —de forma directa o por intermediarios—, la propiciadora de etapas populistas que incorpore a sectores medios e incluso a algunos obreros, para la estabilidad del sistema, y la creadora de una burocracia creciente que finalmente alcanzará una autonomía relativa, y pretenderá sustituir en los vínculos de dependencia a la vieja oligarquía agrominera-ganadera exportadora, y la burguesía industrial continuadora del proceso social.³²

Todos los periodos de esta evolución, todas las crisis de legitimidad girarán en torno del presidente de la República.

La crisis del Estado, la crisis de estos países está por ello íntimamente ligada al papel de estas presidencias —que se transformarán en “presidencialismo”— y a su propia crisis institucional.

2. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SU PREDOMINIO CONSTITUCIONAL

La figura clave del Ejecutivo de las repúblicas americanas es su presidente. Él reúne casi siempre la doble condición de jefe del Estado y del gobierno, característica del régimen presidencial.

Al mismo tiempo el constitucionalismo hispanoamericano ha acentuado el carácter unipersonal de su Ejecutivo, por una suerte de identificación entre el Ejecutivo y el Presidente. El artículo 74 de la Constitución argentina de 1853 dice: “El Poder Ejecutivo de la nación será desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación Argentina.” La Constitución de México en su artículo 80 expresa: “Se deposita el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará: ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’.”

³² Para el análisis histórico de los distintos procesos y periodos de esta evolución, véase Kaplan, Marcos, *Estado y sociedad en América Latina*, México, 1984, y Jiménez, Edgar, *Crisis de Estado o crisis de hegemonía en América Latina*, México, 1977.

El artículo 201 de la Constitución peruana señala: "El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación." Si repasamos el articulado de casi todas las constituciones iberoamericanas encontraremos redacciones muy semejantes a los ejemplos anteriores.

Esta figura política que personifica a la nación y desempeña el Poder Ejecutivo ejerce también un liderazgo popular que influye decisivamente en su predominio sobre los restantes poderes constitucionales. Este predominio se produce —incluso cuando se quiere mantener una estricta división de poderes— a través del crecimiento constante de las atribuciones propias y de su influencia política, de hecho o de derecho, en el reclutamiento de los miembros de los otros órganos del poder. La tendencia hegemónica se incrementa, lógicamente, cuando el sistema constitucional permite al presidente penetrar en las áreas de competencia de los otros poderes y, en cierta medida, absorber las más importantes funciones de los distintos órganos constitucionales.

Antes de considerar estas facultades y su influencia en el predominio constitucional conviene apuntar uno de los primeros factores que contribuyen a éste: la elección popular directa. Esta forma de elección otorga un prestigio, por la vinculación inmediata a la voluntad popular —real o presunta—, que coloca al presidente en posición de evidente superioridad sobre los miembros de los otros poderes. No es de extrañar que un jurista mexicano, observador de este fenómeno, vea así conformada la paradoja de Kelsen, en el sentido de que la elección directa del ejecutivo constituye más un ataque que un apoyo a la soberanía del pueblo.³³

La elección presidencial de forma directa es casi general. Algunas excepciones existen: en Argentina, la Constitución de 1853, establecía elección indirecta, por medio de un colegio electoral —Congreso, Cámara y Senado— pero el estatuto del 24 de agosto de 1974 modificó el artículo 81, y estableció la elección directa del candidato que obtuviera la mayoría absoluta. De no alcanzarse ésta, se sigue el sistema de *ballotage*. El Bolivia la elección es también directa y popular, si se alcanza la mayoría absoluta. De no ser así, es el Parlamento el que elige al presidente entre los candidatos más votados.

³³ Valadés, Diego, "El poder legislativo mexicano", *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, México, UNAM, 1979, p. 451.

La Constitución del Brasil de 1969, regula la elección presidencial por medio de un colegio electoral —miembros del Congreso Nacional y representantes de la Asamblea de los Estados.

3. FACULTADES PRESIDENCIALES

Ahora bien, es el incremento de sus competencias —en número y extensión— donde este ejecutivo presidencial alcanza una posición de verdadera supremacía o predominio constitucional.

Enumeremos las más destacadas:

A. Libre nombramiento y cese de ministros y secretarios así como de los restantes cargos de la administración y control de ésta. Los ministros son simples colaboradores, sin carácter colegiado —pese a ciertas excepciones *cuasi* parlamentarias a las que aludiremos más adelante—, que dependen de la voluntad del presidente y, por tanto, no puede hacer sino reforzar la autoridad de éste.

El crecimiento constante del aparato administrativo, la ampliación de su acción, hace de éste un centro de interés político, por un doble motivo: el acceso a los puestos de la administración es una de las salidas económicas y políticamente valiosas en países en vías de desarrollo y, a la vez, es uno de los pocos sistemas estructurados, a nivel nacional, para la información y la comunicación con el conjunto de la población. De ahí la importancia del control político de este aparato, del acceso a él y de su acción ascendente-descendente. La llave del control está en manos del presidente.

B. La importancia de sus actos políticos: dirección de política exterior, asegurar la estabilidad política y concentración de facultades en casos de excepción (ya analizamos la importancia del Ejecutivo en relación a la institución del estado de sitio, y la suspensión de garantías constitucionales). Salvador Valencia, respecto a estas últimas competencias, apunta que “hacen vivir a no pocos países en una dictadura constitucional”.

C. Su papel de promotor de desarrollo, es uno de los rasgos de mayor interés que tiene el ejecutivo latinoamericano. Las constituciones —señala otra vez Salvador Valencia— confieren al presidente facultades importantes para intervenir como regulador social en la resolución de problemas educativos, económicos, agrarios, de seguridad social o laborales.

El contexto de subdesarrollo económico, explosión demográfica, crisis social —junto con las normas sociales constitucionales— “reclaman continuamente decisiones inmediatas y enérgicas que se toman más fácilmente por un Ejecutivo provisto de amplias atribuciones”.³⁴ Como instrumento de política económica presupuestaria Hauriou destacaba el derecho del Ejecutivo a decidir en Consejo de Ministros créditos adicionales. Pero se refiere a la Constitución venezolana de 1931, ya no vigente.³⁵

CH. Su intervención en la designación del Poder Judicial. La Constitución argentina —modelo de otras—, en su artículo 86 inciso 5º, atribuye al presidente, de acuerdo con el senado, “el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y de los demás tribunales federales inferiores”.

La influencia en estos nombramientos también puede ser por vía política, extraconstitucional.

D. Facultades legislativas del presidente:

a) La formación, sanción y promulgación de leyes.

b) La potestad reglamentaria, cada vez más extendida y decisiva. En Perú, el presidente puede dar decretos con fuerza de ley. Los decretos-leyes son los propios de gobierno *de facto*, luego legalizados (Argentina, Chile).

c) La iniciativa legislativa, la mayoría de las constituciones de los países del área, al conceden al presidente: artículo 68 de la Constitución argentina, artículo 71, fracción I de la Constitución de México, artículo 221 de la Constitución del Perú, entre otras muchas. El fenómeno del origen gubernamental de un abrumador porcentaje de los proyectos de ley aprobados por el Legislativo, sin modificaciones sustanciales —incluidas las reformas constitucionales—, lo ha destacado el profesor Fix-Zamudio en relación con México, y es aplicable a otros países.³⁶

³⁴ Valencia Carmona, Salvador, “Las tendencias contemporáneas del ejecutivo latinoamericano”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 31, 1978, p. 140. En el mismo sentido Fix-Zamudio, Héctor, “Supremacía del ejecutivo en el derecho constitucional mexicano”, *Cuadernos de Derecho Comparado*, núm. 6, UNAM, 1967, pp. 176-7.

³⁵ Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, 1971, p. 841.

³⁶ Fix-Zamudio, Héctor, “Derecho Constitucional y Democracia”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, UNAM, núm. 50, agosto 1984, p. 490.

ch) El veto, es un instrumento típico de los regímenes presidenciales y teóricamente compensa al Ejecutivo de su carencia de derecho para disolver las asambleas legislativas.

La Constitución mexicana regula el veto total o parcial —este último es selectivo, se limita a una parte de la ley (artículo 72), igual que la del Brasil (artículo 59), la del Paraguay (artículos 157 y 158) y la de Argentina (artículo 72).

d) Delegación de facultades legislativas, esta cuestión diferencia el presidencialismo sujeto al modelo de división de poderes y el de unidad de poder. El presidente mexicano es el prototipo de este último y a la amplitud de sus facultades legislativas nos referíamos al tratar de la división de poderes. Desde la reforma del artículo 131, incluida en 1951, que estableció la delegación legislativa al presidente en materia económica y “para realizar cualquier otro propósito en beneficio del país”, en la práctica se ha venido otorgando anualmente. Tal absorción presidencial de facultades responde a una vieja tradición:

A lo largo de la historia político-constitucional mexicana —nos cuenta Diego Valadés—, se han producido periodos en que el abuso del ejercicio de las facultades extraordinarias para legislar, convirtió al ejecutivo en el legislador por antonomasia y canceló virtualmente las funciones de control que sobre él debía ejercer el Congreso.³⁷

e) Una de las causas de la fortaleza del presidente es su condición de jefe-líder de un partido político, a menudo mayoritario. Aunque la elección del titular del Ejecutivo es directa, este liderazgo es importante especialmente si se trata de un partido político bien estructurado y organizado. La constitucionalización del papel de un partido político, y la presencia de sus miembros en los distintos órganos constitucionales robustece a su líder, y presidente de la República.

El paradigma de esta situación es el presidente de México, jefe del partido dominante.

El debilitamiento del poder ejecutivo es una de las causas del predominio del presidente mexicano —según Jorge Carpizo—, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido dominante, y saben que si se oponen al presidente, las probabilidades de éxito que tienen son casi nulas.³⁸

³⁷ Valadés, Diego, *op. cit.*, p. 451.

³⁸ Carpizo, Jorge, “El sistema presidencial en México”, *Las experiencias del proceso político constitucional en México y España*, UNAM, 1989.

4. ALGUNAS FORMAS DE PRESIDENCIALISMO

La doctrina foránea tiene bastantes dudas a la hora de clasificar este sistema, lo que se extiende a los analistas iberoamericanos.

Debido a su singular naturaleza —comenta Valencia Carmona—, nuestro presidencialismo ha provocado encontradas interpretaciones, a tal punto que se ha convertido en afición de los especialistas latinoamericanos, elaborar tipologías para encuadrar cómodamente a las repúblicas de la región.³⁹

Este autor se decide por una clasificación fundamentalmente sociológica y relaciona, dentro de la cobertura formal del presidencialismo, las siguientes formas:

A. Dictaduras oligárquicas. El poder pertenece a un “caudillo” rodeado de su guardia personal —clan o figuras similares—. El Paraguay de Stroessner, el Haití de los Duvalier, o la anterior situación de Nicaragua, bajo los Somoza, responden a este anacrónico tipo. Las constituciones en estos casos se adaptan a los requerimientos del dictador: mayoría de 40 años y reelección indefinida en Paraguay; carácter vitalicio de presidencia en Haití, así como la constitucionalización de títulos grandilocuentes y retóricos, concedidos a los supremos dirigentes: el artículo 197 de la Constitución de Haití considera a Duvalier “líder indiscutible de la revolución, apóstol de la unidad nacional”; la Constitución panameña de 1972, concedía al general Torrijos el título de líder máximo de la revolución; República Dominicana consagró al general Trujillo como gran benefactor.

B. Dictaduras militares. De carácter generalmente conservador y autoritario, garantizan el mantenimiento del *statu quo* a poderosos grupos económicos. Mantienen excelentes relaciones con Estados Unidos y utiliza la represión sistemática (una excepción fue el régimen militar peruano, de carácter progresista, en 1968).

La intervención militar, anteriormente corta y arbitral, adopta ahora una intención gubernativa de prolongarse en el poder y fundar un régimen político permanente. Existe sin embargo, una gran dificultad de la organización militar para adaptarse a un sis-

³⁹ Valencia, Salvador, *op. cit.*, pp. 141-2.

tema constitucional: de ahí que cuando elaboran una Constitución la acaban ignorando por su violación sistemática, o por el recurso permanente a los estados de excepción. Los regímenes militares del "Cono Sur" son buen ejemplo.

C. Regímenes populistas. En ellos se mezclan caracteres autoritarios y de participación popular.

Estos regímenes surgen —según Valencia— a raíz de la crisis capitalista de 1929, y del colapso del Estado oligárquico latinoamericano, con las consecuentes rupturas estructurales y la emergencia de ciertas clases sociales.

El régimen populista es respuesta a esta situación, y se propone captar las fuerzas políticas que llegaban al escenario social. Se pasa de una sociedad rural tradicional —en crisis—, a la sociedad unitaria e industrial moderna. La elite renovadora del *statu quo* surge del estrato medio de la sociedad. La movilidad de las masas, ante expectativas o aspiraciones, define también el escenario político.

La ideología resultante es de carácter emocional, ampliamente difundida, con el propósito de crear el entusiasmo colectivo y una especie de "revolución de las expectativas".

El nuevo Ejecutivo, centrado en un líder carismático, de renovador lenguaje, emprende medidas reformistas apoyadas en una ideología vaga, fuertemente subordinada al líder. El sistema descansa sobre "una alianza de clases sociales", cuyo árbitro y principal vínculo es precisamente el Ejecutivo.⁴⁰

D. Régimen democrático. Pocos regímenes alcanzan este carácter, y cubren una mínima participación Popular. Los periodos civiles de Chile, Argentina, Brasil, Uruguay, Colombia, Venezuela, Bolivia, Ecuador, la excepción centroamericana de Costa Rica, el caso de México, a pesar del partido dominante, han intentado establecerlo.

Sin embargo, la vigencia efectiva de las instituciones democráticas (juego de partidos, elecciones periódicas, equilibrio de poderes, respeto a las libertades del hombre), sigue siendo una exigencia irrenunciable en la vida de estos pueblos.

⁴⁰ Tella, du Torcuato, "Populismo y reforma en América Latina", *Obstáculos para la transformación de América Latina*, México, 1969.

La clasificación sociológica de Valencia Carmona tiene la fuerza vital descriptiva, ofrece una visión de las realidades políticas históricas. Desde una perspectiva jurídico-constitucional nos parece, sin embargo, necesario utilizar un criterio de análisis institucional que integre la heterogeneidad real en categorías de derecho público.

A pesar del carácter disuasorio que la abundancia doctrinal de tipologías tiene para un nuevo intento, nos atreveremos a establecer una clasificación de formas del presidencialismo, de acuerdo con una metodología, basada de una parte en la relación interna entre competencias constitucionales y comportamientos institucionales, y de otra en la relación externa de esta presidencia con los otros poderes y el conjunto social.

1º *Presidencialismo hegemónico de excepción*

En este caso se produce una invasión absoluta de las esferas de competencias de los otros poderes, por el Ejecutivo —de una manera temporal— o existe la posibilidad permanente de recurrir a procedimientos de excepción para atribuirse, de nuevo, competencias en numerosas materias, especialmente las relacionadas con la libertad y la seguridad pública. Asimismo, existe una mediatización del Ejecutivo presidencial, en los nombramientos y selección de miembros de los otros poderes.

Esta acción se realiza mediante los medios que analizamos al estudiar el constitucionalismo de excepción: actas, estatutos institucionales y decretos-leyes (obra constituyente del gobierno *de facto*, legitimados). Artículos y disposiciones transitorias de excepción, que condicionan y someten el conjunto del contexto constitucional, y el reiterado recurso al empleo de instituciones de excepción, especialmente el estado de sitio.

La consecuencia constitucional es la hegemonía permanente de una parte —la presidencia ejecutiva— sobre el conjunto del sistema de poderes y libertades de la Constitución. Esta categoría de presidencialismo puede darse con gobiernos militares o civiles, oligárquicos o no, porque lo definitorio es la ubicación y utilización de los mecanismos constitucionales que el modelo establece.

2º *Presidencialismo hegemónico constitucional democrático*

En esta segunda categoría la hegemonía presidencial sobre los otros poderes no se realiza por mecanismos de excepción, sino

mediante el uso regular de las amplias facultades del Ejecutivo, previstas en la Constitución. La reiterada delegación por los otros poderes —en especial el legislativo— de facultades extraordinarias en su esfera, al presidente. La función legislativa del presidente mexicano sería el arquetipo. La influencia política de la presidencia en el reclutamiento de los miembros de los otros poderes es también otro factor de hegemonía de la presidencia sobre el conjunto del sistema político y constitucional. Sin embargo, el origen democrático —y por cauces de normalidad constitucional— de la presidencia —así como en el relevo de la misma—, el pluralismo limitado, la garantía relativa de las libertades públicas, y la ausencia de necesidad de recurrir a mecanismos de excepción —ya que el funcionamiento regular de las instituciones permite asegurar la hegemonía presidencial— distinguen claramente ese tipo del anterior.

3º *Presidencialismo autónomo, de equilibrio de poderes*

En esta categoría la primacía presidencial es de carácter funcional, por el incremento del número e importancia de su actividad ejecutiva, consecuente con el Estado interventor, y por su liderazgo político popular. El modelo constitucional responde a la clásica división de poderes del régimen presidencial, que limita la acción presidencial sobre los restantes poderes, y la restringe especialmente en el campo legislativo. Al carecer de competencias constitucionales, el presidente actúa sobre el Legislativo a través de su influencia política de hecho, sobre los miembros de las cámaras. Pero el distinto origen de ambos órganos, y la imposibilidad de interferencia constitucional (no existe ni derecho de disolución presidencial, ni voto de censura parlamentario), hace que se mantenga un cierto equilibrio de poderes y que la primacía presidencial sea de origen autónomo, por el incremento funcional de su papel político, y no una hegemonía sobre los otros poderes, y absorción de competencias de éstos.

Aunque el modelo nunca opera de un modo ideal, las épocas civiles de Argentina, Brasil y de Chile de este siglo, lo ejemplificarían.

4º *Presidencialismo con sujeción parlamentaria*

Esta categoría responde a la simbiosis entre la existencia de un ejecutivo unipersonal, representado en un presidente de elección

popular directa —y no responsable ante el Parlamento— y algunas notas de parlamentarismo.

No se dan todas en todos los regímenes de este cuarto grupo, pero sí las principales.

Estos rasgos parlamentarios son los siguientes: carácter colegiado del consejo de gobierno, o ministros; obligación de éstos y del presidente, de presentar informes y memoria al Parlamento; posibilidad de interpelación a los ministros, por el Congreso, el cual puede dar su voto de censura o desconfianza a éstos; obligado refrendo ministerial a las decisiones del presidente.

El distinto origen de los poderes, y el pluralismo político mantienen un cierto conflicto o tensión entre el presidente y las cámaras. En realidad no se trata de un régimen “presidencialista” —predominio del presidente que domina a los otros poderes— sino presidencial.

El paradigma de este modelo es el ejecutivo-presidente y ministros que refrendan, y pueden ser, los últimos, responsables políticamente ante el Legislativo de la Constitución venezolana. Esta fórmula se remite en Costa Rica y Honduras. La relación entre Legislativo y presidencia en Chile durante el gobierno de Salvador Allende fue un ejemplo de esta relación conflictiva, por la presencia del control y las autorizaciones parlamentarias.⁴¹

5º *Crisis del Estado y crisis de la presidencia*

El mundo iberoamericano vive en este momento una dramática disyuntiva: algunos consideran que la necesidad de un salto hacia adelante que permita un desarrollo eficaz y una superación de la crisis, exige un motor fuerte y concentrado en un ejecutivo eficiente, pero al mismo tiempo, la conciencia de la incapacidad de la mayoría de los estados de la región para cumplir con el mínimo de las funciones y servicios sociales, el grado de descomposición de éstos, la corrupción de la burocracia, el endeudamiento gigante, la enorme inflación, el ahondamiento de la brecha social y económica entre sectores dominantes y mayorías populares se ha producido bajo regímenes políticos de poderosos presidencialismos, en cualquiera de sus modalidades.

⁴¹ Esta clasificación del autor la expuso en el libro citado, *La Supremacía de la Constitución*, pp. 285-8, y ha sido incluida en el más reciente: *Introducción al Constitucionalismo Iberoamericano*, Madrid, 1990.

Esta desconfianza histórica hacia los abusos de las presidencias y sus camarillas convierte la limitación y debilitamiento del Ejecutivo en una de las tendencias recientes del constitucionalismo latinoamericano.⁴² Una de las manifestaciones de esta tendencia es un deseo de ampliar las facultades de los estados federados y constreñir el poder central. Esta vitalidad de un nuevo federalismo se ha visto en el debate constituyente brasileño que ha incorporado nuevas posibilidades a los estados federados. Análogo ejemplo se expresa en las nuevas Constituciones de las provincias argentinas aprobadas, la mayoría en 1986.

Otro rasgo —quizás más decisivo— de esta tendencia se encuentra en una positiva valoración de la línea parlamentaria, incluso aunque se haga compatible con el sistema presidencial. Tal fue la posición adoptada por la Constitución de Ecuador en 1978, o en la reforma constitucional colombiana de 1979, para ampliar las facultades del Congreso.

Entre los puntos de la posible reforma constitucional argentina se cita el establecimiento de un ejecutivo bicéfalo, con la figura del jefe del gobierno, junto al presidente de la República. Uno de los debates más apasionados en la Asamblea Constituyente brasileña ha sido entre régimen parlamentario o presidencial. Los sectores más progresistas —la oposición de centro-izquierda— apostaron decididamente por el sistema parlamentario como condición necesaria para los obligados cambios estructurales de su sociedad. Pese a que los sectores conservadores —y gubernamentales— han impedido este cambio radical (en el texto aprobado en agosto de 1988), da la impresión de que no es un debate cerrado.

Tal vez el caso más llamativo de crisis de la institución —por el carácter mítico que hasta ahora tenía— ha sido el de la Presidencia de México. En las elecciones recientes de este año, el alcance de la denuncia popular sobre el fraude, la falta de legitimidad evidente ante una amplia mayoría social y la demanda reiterada de dimisión, en medio de unos datos oficiales muy sospechosos que no se atrevieron a conceder más del 50% de votos, al “ganador”, provoca una crisis radical del consenso social que ya no puede apoyarse en la institución presidencial.

⁴² Una de las pocas limitaciones efectivas al poder presidencial ha sido la cláusula antirreeleccionista. La no reelección se convierte en una bandera política mítica, como expresión de esta desconfianza. Miranda José, *Reformas y tendencias constitucionales recientes de América Latina*, México, UNAM, 1957.

Otro factor emergente es el robustecimiento de los poderes locales —elección de alcaldes en Colombia por primera vez en su historia— y ampliación de competencias en la mayoría de las nuevas obras constitucionales.

Un síntoma al que finalmente debemos aludir es la generalización de las llamadas formas renovadas de participación, sea en los textos constitucionales o en los discursos políticos. Aunque respecto a los primeros existe el riesgo del “maximalismo programático” como encubridor de las injusticias y disfuncionalidades actuales.⁴³ Tal vez habrá que convenir, que la construcción de espacios nacionales soberanos establece que las distintas oligarquías —especialmente obsesionadas por el control de la Presidencia— no han podido conseguir, tendrá que hacerse por otros caminos: robustecimiento de la participación popular, distribución social del poder, e integración cooperativa, horizontal, y complementaria entre los Estados para superar esta crisis decisiva de su historia.

⁴³ Colomer Viadel, Antonio, “La valeur juridique et politique des norme constitutionnels de caracter programatique”, Comunicación al II Congreso Mundial de Derecho Constitucional, París, agosto, 1987.

La versión en español ampliada, de esta ponencia se publicó en la Colección Jurisprudencial *Zeus*, Rosario, Argentina, núm. 3613, t., 49, 1989. Sobre estos materiales, profundamente revisados y ampliados, se elaboró la conferencia “Las normas constitucionales de carácter programático y los procedimientos para conseguir su eficacia (especial referencia a la situación de los países de América Latina)”, impartida en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma del Estado de México, en Toluca, el 17 de junio de 1991.