

EL PODER EJECUTIVO EN LAS CONSTITUCIONES DE AMÉRICA LATINA

César QUINTERO

SUMARIO: I. *Denominaciones cuestionables.* 1. *América Latina.* 2. *Poder Ejecutivo.* 3. *Otras denominaciones.* 4. *Resumen.* II. *Versiones imperantes.* 1. *Breve examen de las citadas versiones.* III. *Características esenciales del presidencialismo latinoamericano.* 1. *Modalidades referentes al presidente de la República.* 2. *Los ministros de Estado.* IV. *Funciones del presidente de la República.* 1. *Diferentes criterios para clasificar las funciones del presidente.* 2. *Funciones del presidente según la naturaleza de éstas.* V. *Conclusiones.*

I. DENOMINACIONES CUESTIONABLES

A fin de acatar la terminología preponderante en nuestros países, hemos titulado el presente estudio *El Poder Ejecutivo en las constituciones de América Latina*. Mas debemos consignar nuestras reservas con respecto a las dos expresiones claves de este epígrafe; aludimos, desde luego, a los términos *América Latina* y *Poder Ejecutivo*.

1. *América Latina*

Sin duda, injustamente se dio el nombre de América al continente descubierto por Colón, y en forma aún más injusta las antiguas trece colonias inglesas del litoral noreste de este continente se apropiaron el referido nombre al independizarse. La denominación oficial de Estados Unidos de *América* ha dado lugar, desde su adopción, a los más inconvenientes equívocos con respecto a la palabra “América”. Lo cierto es que desde el comienzo de su vida independiente dichos llamados Estados Unidos —en realidad se trataba y se trata de un solo Estado— se adueñaron de los vocablos *América*, *americano*, etcétera, y los han usado para denominar respectivamente a su nación y a sus nacionales, posesiones y bienes.

Por su parte, los nacientes Estados hispánicos del sector meridional

del mismo continente comenzaron a usar la palabra *América* y sus derivados para designar sólo a los países hoy llamados “latinoamericanos”. De modo que únicamente a éstos se referían nuestros libertadores cuando hablaban de “América”, ya que para aludir a la nación nómada decían invariablemente “Estados Unidos” o los “Estados Unidos del Norte”.

Como es sabido, las circunstancias definitivamente favorecieron a los Estados Unidos en cuanto al uso del controvertido vocablo. De ahí que cuando se emplea la palabra “América” a solas se piensa ante todo en el extenso Estado anglosajón situado al norte del hemisferio occidental, y cuando se habla de “americano” o de “americanos” primordialmente se piensa en naciones o bienes de dicho Estado.

Consciente, sin duda, de esta fatal y peligrosa realidad, Francisco Miranda adoptó a fines del siglo XVIII el término *Colombia* para designar al nuevo continente y en especial al sector meridional o hispánico del mismo. Este fue el nombre que usó en sus escritos a partir de 1784 y su primer manifiesto revolucionario apareció bajo el título de “Proclamación a los pueblos del continente colombiano, alias Hispanoamérica”.¹ Esta denominación, ya propuesta en el siglo XVI por fray Bartolomé de las Casas,² habría sido la ideal para nuestro continente, sobre todo después que los Estados Unidos se apropiaron el nombre de América con todos sus derivados. Pero, como es sabido, Bolívar dio la aludida denominación al Estado sudamericano por él creado en 1821 y desde 1863 lo adoptó la actual República de Colombia. Esta no ha sido, sin embargo, la causa esencial de que no haya prosperado el nombre de Colombia para designar al continente occidental o, al menos, al sector meridional del mismo. Como anota Rafael Cuevas en su trabajo que aquí citamos, “en el periodo que media entre 1830 y 1863, en el que no existe ya la vieja Colombia ni todavía la nueva”, José Enrique Rodó y otros distinguidos intelectuales trataron sin éxito de restaurar la aludida denominación. Mucha mejor fortuna tuvo la iniciativa francesa de llamar a estos países *América Latina* o *Latinoamérica*. Desde entonces (segunda mitad del siglo XIX), España ha luchado para que, en lugar de la denominación francesa se use la de *Hispanoamérica* o, al menos, la de *Iberoamérica*. Mas estos esfuerzos hispánicos no han tenido muy buen éxito.

El nombre de América Latina, apoyado por los Estados Unidos y por

¹ *Archivo General Miranda*, XVI, La Habana 1950, pp. 108-120. Cf., Cuevas, Rafael, “Notas sobre la idea de América Latina”, *Temas de nuestra América*, Panamá, núm. 57, noviembre de 1986.

² Casas, Fray Bartolomé de las, *Historia de las Indias*, México, Editora Nacional, 1951, t. I, p. 422 (cf., Cuevas, Rafael, *op. cit.*).

la gran mayoría de los países europeos, es el que prevalece. De ahí que, respetuosos del uso —árbitro supremo del idioma—, nos hayamos resignado a titular este trabajo con la denominación preponderante, a pesar de que personalmente preferiríamos hablar de Hispanoamérica.³

Con todo, no podemos abstenernos de hacer ciertos comentarios con respecto a las denominaciones de nuestros países que llevan insertado el término “América”.

Se ha dicho que la expresión Latinoamérica es más correcta que Hispanoamérica o Iberoamérica porque incluye a Haití, ex colonia francesa, de 27,750 kilómetros cuadrados cuyo idioma oficial es el francés. Pero, ¿qué decimos con respecto a Jamaica, Trinidad-Tobago, Guyana y otras ex colonias británicas de habla inglesa que han sido admitidas en las Naciones Unidas como parte del grupo “latinoamericano”? ¿Y qué hacemos con Canadá? ¿Son latinoamericanos los francocanadienses? Y los anglocanadienses, ¿qué son? Canadá misma, ¿qué es?, ¿es una nación “americana”? ¿es parte de “América”? El pueblo canadiense, que tiene buen sentido político, jamás ha aceptado ser llamado país “americano” o ser parte de “América”. Bien sabe el peligro que estas denominaciones equívocas entrañan para su integridad nacional y su personalidad internacional. Sabe ese pueblo, asimismo, que el *slogan* “América para los americanos” tiene un significado muy distinto cuando lo invocan los habitantes de los Estados Unidos que cuando lo proclaman los ilusos “americanistas” hispánicos.

A fin de evitar tan inconvenientes confusiones, en los propios Estados Unidos se habla de *hemisferio occidental* en vez de continente “americano”. Para nosotros, lo correcto sería seguir la línea de Miranda y de Rodó, es decir, adoptar un nombre para este continente que excluyera la palabra “América”, y dejar a los Estados Unidos, como han hecho los canadienses, la exclusividad de este vocablo, del cual, en realidad, hace dos siglos se adueñaron. Mas dada la renuencia o la apatía de nuestros países por adoptar un nuevo nombre, preferimos la expresión *hemisferio occidental*. Sin embargo, la mayoría de los historiadores y políticos hispanoamericanos, rebosantes de “americanismo”, se afellan a la perjudicial confusión y siguen hablando de “América” para designar a este continente y de “americanos” para denominar a todos sus habitantes. Con ello, nuestros países y nuestros pueblos quedan conceptualmente adscritos en la única nación que efectivamente tiene el nombre de América y

³ Segundo acreditados autores, los términos *hispania* e *hispánico* incluyen al Brasil, *toda vez que Portugal* también es un pueblo hispánico. Cf., Frank, Waldo, *América hispana* (trad. española), Madrid, 1932, pp. 120 y ss.

cuyos nacionales son los únicos que oficialmente llevan el correspondiente gentilicio.

Expuestas nuestras aprensiones con respecto a la expresión América Latina, advertimos que cuando aquí la usamos nos referimos sólo a los diecinueve Estados del hemisferio occidental que en el pasado siglo adquirieron su independencia de España o de Portugal. Por eso, en el presente trabajo emplearemos, asimismo, la expresión Hispanoamérica.

2. Poder Ejecutivo

Generalmente se habla de dos grandes sistemas de gobierno: el parlamentario o de gabinete, elaborado paulatinamente por Inglaterra, y el presidencial o presidencialista, creado por la Constitución de los Estados Unidos de América promulgada en 1787. La mayoría de los países europeos y algunos de Asia y África han adoptado el sistema parlamentario con variadas modificaciones; asimismo, lo han establecido los Estados de la mancomunidad británica, tanto del hemisferio occidental (Canadá, Jamaica, Guyana, etcétera) como de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda). Por su parte, todos los países llamados latinoamericanos han implantado —con algunas excepciones temporales que adelante veremos— el sistema presidencial de gobierno.

Según la mayoría de los autores, el llamado Poder Ejecutivo del Estado es ejercido, en los gobiernos parlamentarios, por un órgano colegiado, el gabinete; al paso que en los sistemas presidenciales lo ejerce un órgano unipersonal, el presidente de la República. En efecto, el artículo II de la Constitución creadora de este último sistema dice: "The executive power shall be vested in a President of the United States of America..."

Este breve y categórico precepto ha llevado a algunos distinguidos constitucionalistas americanos a preguntarse si, de acuerdo con el mismo, sólo el presidente de la República ejerce el Poder Ejecutivo, y si, a tenor de dicho artículo, el presidente no puede ejercer otro poder que no sea el Ejecutivo.⁴

Corwin, el eminent autor que plantea estas interrogantes, opta por advertir que el presidente de los Estados Unidos no es el único funcionario que ejerce el Poder Ejecutivo y que no solamente ejerce dicho poder.

⁴ Corwin, Edward S., *The President: Office and Powers*, 4th. ed., New York, New York University Press, 1957, p. 4.

Estas y otras sútiles cuestiones obedecen principalmente a la circunstancia de que el sistema presidencial pretende basarse en una rígida interpretación de la teoría de la separación de los poderes.

Las aludidas cuestiones se acentúan en el constitucionalismo latinoamericano porque utiliza en un doble sentido el término poder.

La mayoría de las constituciones latinoamericanas contienen tres títulos o capítulos denominados respectivamente “Del Poder Legislativo”, “Del Poder Ejecutivo” y “Del Poder Judicial”. Y, por lo general, el primer artículo de cada uno de estos títulos o capítulos indica qué *autoridad* —ya sea corporación, funcionario u organismo— ejerce el correspondiente poder.

De acuerdo, pues, con los referidos títulos o capítulos constitucionales, el Estado posee tres poderes, los cuales ejerce por medio de diferentes autoridades u órganos. En consecuencia, el Congreso o la Asamblea Legislativa no son el Poder Legislativo, sino la corporación que ejerce este poder; los tribunales de justicia no son el Poder Judicial, sino el organismo que lo ejerce, y el presidente de la República vendría a ser sólo la autoridad o funcionario que ejerce el Poder Ejecutivo del Estado.

Sucede, sin embargo, que las propias constituciones a veces usan el término poder para designar, no la potestad, sino la autoridad o funcionario que la ejerce. Y, a su vez, los autores, tanto en Latinoamérica como en algunos países europeos, hablan de *poder* para aludir, ya sea a cada una de las tres supuestas potestades del Estado, como a la autoridad que primordialmente ejerce cada una de dichas potestades. Para evitar esta impropiedad técnica, varios autores y algunas constituciones latinoamericanas han empleado otros términos, tales como *rama*, *organismo* y *órgano*; pero sucede, como adelante veremos, que tampoco están exentas de objeciones técnicas.

En cuanto al “poder” cuyo estudio nos ocupa, la mayoría de las constituciones latinoamericanas tiene un artículo cuyo contenido puede resumirse en la siguiente fórmula: “El Poder Ejecutivo será ejercido por un dignatario que se denominará Presidente de la República.”

Así, el artículo 74 de la Constitución argentina dice: “El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación Argentina.” A su vez, el artículo 235 de la Constitución de Honduras dice: “El Poder Ejecutivo lo ejerce, en representación y para beneficio del pueblo, el Presidente de la República.” Por su parte, el artículo 171 de la Constitución paraguaya expresa: “El Poder Ejecutivo será desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la República del Paraguay.” Asimismo, el artículo 49 de la

Constitución de la República Dominicana dice: "El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República..."

El contenido de estos preceptos es esencialmente igual al ya citado de la Constitución americana, que, vertido al español, diría: "El poder ejecutivo será conferido a un Presidente de los Estados Unidos de América..."

En todas estas transcritas disposiciones queda claramente establecido que el Poder Ejecutivo de los respectivos Estados será ejercido por un funcionario, o sea por un órgano unipersonal, a diferencia de los Estados con sistemas parlamentarios en que dicho poder lo ejerce el gabinete, esto es, un órgano colegiado.

Las objeciones —luego de aceptar la existencia de los tres poderes estatales— serían más o menos las mismas que, como hemos visto, Corwin hace a la fórmula americana. Surgiría, pues, el problema de si sólo el presidente de la República ejerce el Poder Ejecutivo del Estado y de si dicho presidente no ejerce también parte de los otros poderes estatales. Con respecto a la primer interrogante se podría inquirir si un gobernador de provincia o un alcalde municipal ejercen Poder Ejecutivo cuando precisamente *ejecutan* una ley o un decreto, y, con respecto a la segunda interrogante, se podría argüir que el presidente de la República ejerce Poder Legislativo cuando veta una ley y, especialmente, cuando dicta normas con valor de ley, y que, de igual manera, ejerce Poder Judicial cuando indulta y cuando conmuta o rebaja penas.

Sobre el particular es preciso advertir que, en virtud del buen sentido jurídico, cuando los citados preceptos atribuyen formalmente el Poder Ejecutivo al presidente de la República, en realidad lo que establecen es que él está investido de la máxima expresión de dicho poder, y que, por tanto, es el órgano que ejerce primordialmente la función ejecutiva. La investidura de este poder no impide, sino que determina, el ejercicio por dicho dignatario de ciertas funciones emanantes de los otros poderes del Estado. De igual modo, la atribución formal del Poder Ejecutivo al presidente de la República no veda, sino que condiciona, el ejercicio por otros órganos o funcionarios de determinadas formas o modalidades de Poder Ejecutivo.

La Constitución mexicana parece tomar en cuenta esta descrita realidad cuando en su artículo 80 dice: "Se deposita el ejercicio del *Supremo Poder Ejecutivo de la Unión* en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

Nos hemos permitido subrayar las dos palabras esenciales con respecto al punto de vista que hemos expuesto. Una de dichas palabras indica

que el Poder Ejecutivo que se deposita en el presidente de la República es el de la *unión* mexicana, con lo cual parece excluirse no sólo el Poder Ejecutivo correspondiente a los llamados “estados” de dicha unión, sino también el Poder Ejecutivo que se ejerce en menores comunidades autónomas de la Federación, como, por ejemplo, los municipios. La otra palabra, que nos parece aún más importante, es el término *supremo*. Con este calificativo se indica que al presidente sólo se atribuye el *más alto* Poder Ejecutivo. Por eso discrepamos de quienes critican la inserción del término supremo en el mencionado artículo, porque consideran que su finalidad es la de magnificar aún más la figura y el poder del presidente de la República.

Nuestro dilatado análisis sobre este punto no obedece en realidad al afán de precisar la localización o distribución del ejercicio del Poder Ejecutivo, concebido por supuesto como potestad y como función. Nuestra preocupación a este respecto se debe a la necesidad de determinar *quién* es el “Poder” Ejecutivo concebido en la otra acepción que se le da en nuestros países, o sea la de autoridad u órgano.

Sobre el particular parece evidente que a tenor de los preceptos hasta ahora citados —tanto de la Constitución de los Estados Unidos, como de varios Estados latinoamericanos—, el “Poder” Ejecutivo es el presidente de la República.

Pero sucede que las constituciones de algunos países de nuestro subcontinente, que también consagran la expresión Poder Ejecutivo, le atribuyen una concepción distinta.

Así tenemos que, según el artículo 85 de la Constitución de Bolivia: “El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República conjuntamente con los Ministros de Estado.” A su vez, el artículo 73 de la Constitución de Brasil dice: “El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, auxiliado por los Ministros de Estado.” De igual manera el artículo 130 de la Constitución de Costa Rica establece que: “El Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y los Ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores.” Asimismo, el artículo 149 de la Constitución de Uruguay dice: “El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros.”

La fraseología de los transcritos preceptos indica que éstos no atribuyen el Poder Ejecutivo sólo al Presidente de la República, sino a éste con sus ministros de Estado. De esta manera las citadas disposiciones constitucionales parecen configurar un órgano ejecutivo *colegiado*, al

igual que en los sistemas parlamentarios. Como luego veremos, algunos ven en esquemas como éstos una manifestación más del alejamiento gradual del presidencialismo latinoamericano con respecto al instituido por la Constitución de los Estados Unidos de América.

La Constitución de la República de Venezuela pareciera ir aún más lejos en cuanto a la amplitud del ejercicio del Poder Ejecutivo. Así, según el primer párrafo de su artículo 181: “El Poder Ejecutivo se ejerce por el Presidente de la República y los demás funcionarios que determinen esta Constitución y las leyes.”

A tenor del citado párrafo, el Poder Ejecutivo no corresponde sólo al Presidente de la República, ni a éste y sus ministros, sino a todos los funcionarios que ejerzan alguna función “ejecutiva”, que técnicamente vendría a ser administrativa. Esta tesis es, en cierto modo, correcta, ya que es imposible que un solo hombre o un solo órgano —aun cuando sea colegiado— ejerza todas las actividades inherentes al Poder Ejecutivo del Estado; pero su aceptación incondicionada podría dar lugar a la admisión de que el llamado “Poder” Ejecutivo, o sea el órgano ejecutivo superior del Estado, está constituido por toda la administración pública. Esta inadmisible tesis, como después examinaremos, ha sido expuesta por algunos autores y convertida en derecho positivo por ciertas constituciones latinoamericanas.

El segundo párrafo del citado artículo de la Constitución venezolana pareciera adherir a la referida tesis cuando dice: “El Presidente de la República es el Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional.”

Todo indica que el transcritto párrafo concibe el “Ejecutivo nacional”, no como poder o función, sino como autoridad u órgano. Si esto es así, cabría indagar quién o quiénes constituyen ese “Ejecutivo nacional” del cual es jefe el presidente. Siguiendo el sentido del primer párrafo del citado artículo, dicho “Ejecutivo” estaría constituido por todos los funcionarios nacionales a quienes la Constitución o las leyes atribuyan funciones “ejecutivas”, es decir, administrativas. De ser así, el constitucionalismo venezolano considera como “Poder” (órgano) Ejecutivo a la administración pública nacional.

Todas estas ambigüedades y confusiones jurídicas fundamentalmente provienen, pues, de atribuir un doble sentido al concepto de Poder Ejecutivo concibiéndolo ya sea como potestad o función, o bien como funcionario u órgano.

Estimamos que la acepción correcta es la primera; pero cuando en América Latina se habla del Poder Ejecutivo, generalmente no se alude

a la potestad, sino al funcionario o autoridad que la ejerce.⁵ De ahí que el lector, al ver el título de este trabajo, lo que en verdad espera es un estudio sobre la autoridad ejecutiva en Latinoamérica. Por ello y porque esa es precisamente nuestra finalidad, estudiaremos esencialmente el órgano Ejecutivo, o mejor dicho, el órgano Ejecutivo *superior* de nuestros países, entendiendo por tal al presidente de la República o al presidente y los ministros de Estado.

Antes de concluir esta parte destinada al problema terminológico, es necesario que consideremos brevemente los preceptos pertinentes de aquellas constituciones de América Latina que no emplean la expresión Poder Ejecutivo.

3. *Otras denominaciones*

A. Rama ejecutiva

La Constitución de Colombia sustituye el término *poderes* por el de *ramas* del poder público. Así, el artículo 55 de dicha carta dice: "Son ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional." Y en su segundo párrafo agrega: "El Congreso, el Gobierno y los Jueces tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado."

En cuanto a la rama Ejecutiva, el artículo 57 dispone que: "El Presidente de la República y los Ministros del Despacho o los Jefes de Departamentos Administrativos, y en cada negocio particular el Presidente y el Ministro o el Jefe del Departamento Administrativo correspondiente, constituyen el Gobierno."

El término rama parece tomado de la literatura constitucional estadounidense, en la cual se habla de *branches* para referirse a las tres clásicas divisiones del gobierno estatal; e individualmente se dice *the legislative, judicial or executive branch of government*. Esta adopción del referido término al español, aunque un tanto forzada, parece obedecer a la preocupación técnica de evitar el empleo ambiguo del término poder. Sin embargo, la palabra rama, se entiende que debe incluir toda la sección ejecutiva del gobierno, es decir, la administración pública, y

⁵ La obra de Corwin que aquí citamos, denominada en inglés *The President: Office and Powers*, o sea *El Presidente: cargo y poderes*, fue traducida al español con el título de *El Poder Ejecutivo: Función y poderes*. Vemos, pues, cómo en nuestro idioma se prefiere la expresión ambigua de Poder Ejecutivo, aun incurriendo, como en este caso, en la incoherencia de hablar de "poderes" del "Poder" Ejecutivo.

no sólo la cúpula de ésta como prescribe el citado artículo 57 de la Constitución colombiana.

En cuanto al término “gobierno” para designar la cúpula de la administración pública, o sea el supremo órgano Ejecutivo, se advierte la influencia del constitucionalismo de ciertos países europeos. Especialmente en Francia, en Italia y en España llaman “el gobierno” a lo que Inglaterra, correctamente, denomina *the Cabinet*. A este respecto, huelga subrayar la impropiedad y la inconveniencia de identificar el Ejecutivo con el gobierno. Además, esta identificación no se aviene a la tradición constitucional latinoamericana —y americana—, según la cual el gobierno es el conjunto de los tres “poderes” u órganos superiores del Estado. Menos admisible es aún esta denominación en los aludidos países europeos donde el llamado “gobierno” emana y depende del Parlamento, el cual, a su vez, suele realizar por sí mismo ciertos actos de gobierno. Ya a comienzos de siglo señalaba Barthélemy la impropiedad en la terminología política de usar como sinónimos los términos *Ejecutivo* y *gobierno*, toda vez que éste está constituido por el conjunto de los tres poderes.⁶

B. El gobierno

Los capítulos IV, V y VI de la Constitución chilena se denominan, respectivamente, “Gobierno”, “Congreso Nacional” y “Poder Judicial”. Este esquema difiere también de la prevaleciente terminología latinoamericana, aunque inexplicablemente reserva el término poder para el Judicial, que es, con mucho, el más débil de los tres poderes. En lo que concierne al Ejecutivo, el artículo 24 de la citada Constitución dice: “El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.”

A la fraseología utilizada por la Constitución chilena sólo nos cabe hacer la misma crítica que a la colombiana en lo que concierne al uso del término gobierno como sinónimo de Ejecutivo.

C. Función Ejecutiva

La Constitución del Ecuador también omite el empleo del término *poder*. En su lugar habla de la Función Legislativa, la Función Ejecutiva y la Función Jurisdiccional. En cuanto a la que nos interesa, su artículo

⁶ Cf., Barthélemy, Joseph, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, París, 1906, p. 8.

73 dice: "La Función Ejecutiva la ejerce el Presidente de la República, quien representa al Estado..."

Es preciso sobreentender que el precepto en realidad alude a la suprema Función Ejecutiva, pues es inadmisible que un solo funcionario, por poderoso y elevado que sea, ejerza todas las manifestaciones y modalidades de la llamada Función Ejecutiva.

D. Órgano Ejecutivo

Se ha dicho que la teoría del *órgano* surgió como una reacción contra la concepción monárquica de la *representación*, según la cual las autoridades y funcionarios actuaban en nombre y como *representantes* del rey, titular absoluto del poder público. Con la desaparición de los régimen monárquicos y el advenimiento de los gobiernos nacionales de derecho, se sustituyó este concepto de representación por el de la llamada organicidad. Los expositores de esta concepción sostienen que "el Estado... no necesita de representantes que integren su capacidad jurídica, sino que actúa y quiere por medio de *órganos* los cuales aparecen como parte integrante de su estructura y de su organización".⁷

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

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

La teoría expuesta ha contribuido, sin duda, a que dos constituciones latinoamericanas (la de El Salvador y la de Panamá) hayan sustituido el término poder por el de órgano. De modo que sus correspondientes títulos o capítulos aparecen con los nombres de Órgano Legislativo, Órgano Ejecutivo y Órgano Judicial.

a. Constitución de Panamá

El artículo 2 de la Constitución de Panamá está formulado en los siguientes términos:

⁷ Cereti, Carlo, *Corso di diritto costituzionale italiano*, 3a. ed., Torino, G. Giappachelli, 1953, p. 56.

⁸ Cf., Capitant, Henri, *Vocabulario jurídico* (trad. española), Buenos Aires, Edit. Depalma, 1966, p. 407.

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

El transcripto precepto obedece, entre otras cosas, al propósito de distinguir entre el poder público y las autoridades que lo ejercen, de reafirmar el principio de la unicidad de aquél, y de distribuir su ejercicio entre tres clases de autoridades, que denomina *órganos*.

En acuerdo con el citado precepto, el artículo 170 de la aludida Constitución dice: "El Órgano Ejecutivo está constituido por el Presidente de la República y los Ministros de Estado..."

Según este artículo, el llamado Poder Ejecutivo no está atribuido a un solo funcionario, el presidente, sino a éste y los ministros, es decir, al Gabinete. Por tanto, el Órgano Ejecutivo es colegiado y no unipersonal, a diferencia de la Constitución de los Estados Unidos y de las de varios países latinoamericanos.

Cabe observar, sin embargo, que esta fórmula, a pesar de que denota un esfuerzo por mejorar el inexacto y equívoco lenguaje constitucional reinante, es susceptible de una crítica técnica. Según la teoría del órgano, éste es toda autoridad (unipersonal o colegiada) que expresa la voluntad del Estado. Por tanto, todas las autoridades —desde el presidente de la República hasta los corregidores de barrios— que tienen atribuidas funciones gubernativas o administrativas son órganos ejecutivos del Estado. En consecuencia, es impropio, a tenor de la referida teoría, hablar del Órgano Ejecutivo del Estado, es decir, de un solo órgano constituido por el presidente o por el presidente y los ministros. La impropiedad se corregiría y la teoría política se mejoraría notablemente si en este caso se hablara de órganos *superiores* del Estado. Así, el presidente o éste y los ministros serían el Órgano Ejecutivo supremo o el Órgano Ejecutivo superior del Estado.

b. *La Constitución de El Salvador*

La modalidad adoptada por la Constitución salvadoreña es más problemática y, en nuestro concepto, menos admisible; pues, según dicha Constitución, el Órgano Ejecutivo equivale prácticamente a toda la administración pública. Así, su artículo 150 dice: "El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes, integran el Órgano Ejecutivo."

Esta equiparación del Órgano Ejecutivo a la administración pública fue hecha por autores, ya clásicos, como Maurice Hauriou en Francia y James Garner en los Estados Unidos. Para este último autor, el Órgano Ejecutivo, “en un sentido amplio”, equivale a “toda la organización gubernamental, con excepción de las ramas legislativa y judicial”.⁹ De igual modo, Hauriou dice que “el Órgano Ejecutivo del Estado” comprende una *organización central* y una *regional*; en la primera incluye al presidente de la República, a los ministros de Estado y a los consejeros administrativos, y en la segunda a todas las autoridades regionales, departamentales y municipales.¹⁰

Con todo nuestro respeto por tan ilustres autores, no podemos admitir semejante acepción del concepto de órgano ni en las ciencias biológicas ni en las jurídicas. En aquéllas, como es sabido, órgano es una parte vital de un organismo que desempeña una función específica, y en el derecho, que ha tomado dicho concepto de la biología, un órgano estatal es un medio o conducto específico por el cual actúa el Estado. Por tanto, es una impropiedad decir, con Hauriou, que el Órgano Ejecutivo abarca (comporte) una *organización central* y otra regional, ya que es precisamente lo opuesto: una organización requiere la concurrencia y correlación de muchos órganos.

E. Organismo Ejecutivo

La Constitución de Guatemala, sin duda para evitar la ambigüedad y la connotación autoritaria inherentes al término *poder*, habla de Organismo Legislativo, Organismo Ejecutivo y Organismo Judicial. En cuanto al Ejecutivo, el artículo 182 de dicha carta, en el segundo párrafo, dice: “El Presidente y Vicepresidente de la República, ministros y viceministros de Estado y funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo.”

Si, como hemos visto, un organismo es un conjunto funcional de órganos, la locución Organismo Ejecutivo es más o menos adecuada para denominar la administración pública, o sea, una de las tres tradicionales ramas gubernamentales. Pero no lo es, desde luego, para designar al órgano superior de dicho organismo, pues resulta obviamente impropio considerar al presidente de la República o a éste y los ministros de Es-

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

¹⁰ Hauriou, Maurice, *Précis de droit administrative et droit public*, 11 éme. ed., Paris, Edit Recueil Sirey, 1927, p. 110.

tado, como el “Organismo Ejecutivo”. En consecuencia, la Constitución de Guatemala no establece cuál es el órgano superior de la rama ejecutiva, ni si dicho órgano es unipersonal o colegiado. Pero cualquier duda objetiva que haya al respecto se desvanece si advertimos que, según el primer párrafo del propio artículo 182: “El Presidente de la República es el Jefe del Estado, representa la unidad nacional y los intereses del pueblo de Guatemala.” Además, el artículo 183 de la mencionada carta atribuye expresamente, no al Organismo Ejecutivo ni al Gabinete, sino sólo al presidente de la República, un impresionante cúmulo de funciones y poderes.

F. Órganos estatales

La Constitución de Cuba habla de órganos estatales y los clasifica como: *a) Órganos de poder del Estado; b) Órganos ejecutivos (dependientes de los órganos de poder), y c) Tribunales (dependientes también de los órganos de poder)*. Aun cuando el derecho constitucional cubano no se basa en la doctrina de la separación de los poderes —tan cara a los regímenes demoliberales—, implícitamente establece tres categorías de órganos, que son las que acabamos de anotar. Según el artículo 67: “La Asamblea Nacional del Poder Popular es el órgano supremo del poder del Estado.” Y, según el artículo 68, dicha Asamblea “es el único órgano con potestad constituyente y legislativa en la República”.

De acuerdo, pues, con el segundo de estos preceptos, la Asamblea Nacional del Poder Popular correspondería *grosso modo* al llamado Poder Legislativo de los demás países latinoamericanos; pero, no olvidemos que posee algo más que potestad legislativa, ya que también tiene potestad constituyente. Además, la propia Constitución, en diferentes artículos, confiere a dicha Asamblea varias e importantes atribuciones que no son de carácter legislativo. Así, según el artículo 72: “La Asamblea Nacional del Poder Popular elige de entre sus diputados al Consejo de Estado, integrado por un Presidente, un Primer Vicepresidente, cinco Vicepresidentes, un Secretario y veintitrés miembros más.” De acuerdo con las funciones que la Constitución atribuye a dicho Consejo de treinta y un miembros, éste parecería ser el Órgano Ejecutivo superior del Estado. Corrobora este aserto la circunstancia de que el mismo artículo 72 establece que: “El Presidente del Consejo de Estado es jefe de Estado y jefe de Gobierno.” Sin embargo, el artículo 93 de la citada carta dice: “El Consejo de Ministros es el máximo órgano ejecutivo y administrativo y constituye el Gobierno de la República.” Ahora bien, este Consejo de

Ministros es presidido por el jefe de Estado y de gobierno y, además de los ministros de Estado, forma parte de él el presidente de la Junta Central de Planificación.

En cuanto al aspecto puramente terminológico, es preciso observar que la Constitución cubana sí utiliza con propiedad y corrección el concepto de órgano estatal, aunque no así el de gobierno.

Con respecto a la rama ejecutiva, reiteramos que todos sus órganos, según dicha Constitución, están formalmente supeditados a los órganos del poder popular y especialmente a la Asamblea Nacional como supremo órgano de dicho poder.

4. Resumen

Podemos concluir esta parte del presente estudio diciendo que doce constituciones latinoamericanas usan la denominación Poder Ejecutivo para referirse a la autoridad u órgano superior de la rama ejecutiva del Estado, o sea de la administración pública. Estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.¹¹ A su vez, siete constituciones utilizan otros términos, tales como Rama Ejecutiva (Colombia); Gobierno (Chile); Función Ejecutiva (Ecuador); Órgano Ejecutivo (El Salvador y Panamá); Organismo Ejecutivo (Guatemala), y Consejo de Ministros (Cuba). Se habrá observado que a veces hemos empleado el término *el Ejecutivo* para referirnos al supremo Órgano Ejecutivo del Estado. El uso de esta denominación es muy común en Latinoamérica y también la utilizan los autores franceses, aunque no los angloamericanos. El léxico de la lengua española sólo admite la palabra Ejecutivo como adjetivo; pero su sustantivación resulta útil y cómoda, ya que con ella se evitan las ambigüedades de la expresión Poder Ejecutivo.

Luego de todo lo expuesto, hemos de concluir admitiendo que ninguna de las examinadas denominaciones es del todo precisa y realista. De ahí que quizá hubiera sido más exacto haber titulado este trabajo “El presidente de la República en las constituciones de Hispanoamérica”; pero, como ya advertimos, nos inclinamos ante la terminología imperante.

¹¹ Advertimos que el dato referente a Nicaragua lo hemos tomado del Proyecto de Constitución que acaba de ser aprobado en Nicaragua, cuyo texto definitivo aún no hemos podido adquirir.