

B. Elección y periodos presidenciales

La elección del presidente de la República es en la actualidad por votación directa y sufragio universal en todos los Estados latinoamericanos.⁴⁶ Argentina, que mantenía el sistema de elección indirecta —por medio de un colegio electoral—, instituyó en 1957 la elección directa del presidente. El Brasil también eligió por algún tiempo en forma indirecta al presidente de la República, pero mediante reforma constitucional de 1985 restableció la elección directa.

Se dice que la elección popular directa del presidente de la República da a éste más poder y más representatividad. Se considera, asimismo, que dicha forma de elección es más “democrática”. Sin embargo, los dos países donde mejor fortuna ha tenido la democracia representativa —Inglaterra y Estados Unidos— siguen eligiendo formalmente al jefe del Ejecutivo (primer ministro y presidente) en forma indirecta.

En cuanto al sufragio universal, ha resultado ser también una característica común a todos los Estados latinoamericanos. Hasta la segunda mitad del presente siglo las constituciones de algunos países sudamericanos (Brasil, Chile, Ecuador y Perú) exigían saber leer y escribir para poder ejercer el sufragio; pero actualmente dicho requisito ha desaparecido de todas esas cartas fundamentales. La última en eliminarlo fue la brasileña mediante reforma introducida en 1985.

Abrogamos también nuestras grandes dudas con respecto a la conveniencia del sufragio universal, sobre todo en países subdesarrollados. En los Estados Unidos, no obstante su extraordinario grado de desarrollo económico, sólo votan quienes sepan leer y escribir inglés.⁴⁷ En nuestro concepto, una de las razones del buen éxito de la democracia representativa en las dos grandes aludidas potencias anglosajonas es la de que éstas han ido ampliando el derecho electoral de manera muy lenta y cuidadosa. Desde luego, ya ningún Estado latinoamericano podría desistir del sufragio universal; pero su irreflexiva y demagógica implantación ha sido una de las causas de las perversiones electorales y de la falsedad de los comicios en casi todos nuestros países.

Los periodos presidenciales en Hispanoamérica fluctúan entre cuatro, cinco y seis años, con la única excepción de la Constitución chilena de

⁴⁶ Como hemos indicado, Cuba no tiene presidente de la República; pero el presidente del Consejo de Estado, que es el jefe del Estado y del gobierno, lo elige cada cinco años la Asamblea Nacional del Poder Popular.

⁴⁷ En algunos estados, como el de New York, con una densa población hispana, sólo se exige saber leer y escribir.

1980, que ha elevado dicho periodo a ocho años. Así tenemos que Bolivia, Colombia, Costa Rica, Honduras y la República Dominicana tienen un periodo de cuatro años. En cambio, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela tienen un periodo de cinco años. A su vez, Argentina, Brasil, México y Nicaragua lo tienen de seis, y Chile, como indicamos, lo ha extendido a ocho. Por tanto, tenemos cinco países con periodo presidencial de 4 años; nueve con periodo de 5; cuatro con periodo de 6 años, y uno con periodo de 8 años.

El periodo presidencial, así como el de las cámaras legislativas, es sumamente importante, y del acierto en determinarlo depende en gran parte el buen funcionamiento de un sistema representativo. En Latinoamérica prevaleció hasta hace algunas décadas el periodo cuatrienal; hoy, como vemos, predomina el quinquenal. El futuro dirá, sin embargo, si este periodo dará buen resultado en algunos de los países que recientemente lo han adoptado. Colombia y Costa Rica que, como hemos indicado, son las únicas dos democracias tradicionalmente estables de América Latina, siempre han mantenido el periodo de cuatro años.⁴⁸ En cuanto al periodo de seis años, puede advertirse que, con la excepción de Nicaragua que acaba de adoptarlo, los tres países donde impera son Estados federales. Esta circunstancia quizá explique la adopción en ellos de dicho periodo. Pero, en nuestra opinión, el único país donde el periodo sexenal ha tenido buen éxito ha sido México. Ello, a nuestro parecer, se debe a la forma especial y previa en que en ese país se escoge al presidente de la República, así como a la ausencia del militarismo y a la prohibición absoluta de reelección. En la Argentina y en el Brasil los endémicos golpes militares han impedido conocer el funcionamiento real del mencionado periodo, aunque, en nuestra opinión, la vastedad del mismo ha contribuido a que ocurran varios de dichos golpes castrenses.

C. La no reelección presidencial

El principio de la no reelección sucesiva del presidente de la República es característico del constitucionalismo latinoamericano. La institucionalización de este principio es, sin duda, un aporte latinoamericano.

⁴⁸ Hemos de advertir que, en el siglo pasado, la ultraliberal Constitución colombiana de 1863 fijó el periodo presidencial en dos años y la archiconservadora Constitución de 1886 lo extendió a seis años. Pero ninguna de las dos modalidades tuvo buen éxito ni apreciable duración.

no al derecho constitucional. Muchas de las primeras constituciones de nuestros países, promulgadas a comienzos del siglo XIX, ya traían disposiciones según las cuales: “El Presidente y el Vicepresidente de la República durarán en sus funciones cuatro años. . . y no podrán ser reelegidos para los mismos destinos hasta pasado un periodo constitucional.”⁴⁹ Posteriormente, muchas constituciones han acentuado el principio disponiendo que quienes hayan sido elegidos presidente y vicepresidente de la República no podrán optar a los mismos cargos durante los *dos periodos* presidenciales inmediatamente siguientes.⁵⁰ Algunos de nuestros países, como México, han llevado el principio de no reelección hasta el punto de que quien ha sido presidente de la República no podrá serlo nunca más.

El aludido principio no se limita, en la mayoría de las constituciones, al presidente y al vicepresidente de la República, ya que en varias de ellas la prohibición se extiende a otros altos funcionarios que hayan ejercido sus cargos durante el periodo o periodos respectivos; así como también a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

La única Constitución latinoamericana que expresamente permite la reelección presidencial es la paraguaya. Cabe advertir que la de Nicaragua (1977) y la de la República Dominicana (1966) no prohíben expresamente dicha reelección.

Es obvio que la no reelección presidencial, en cualquiera de sus formas e intensidades, refleja un profundo espíritu republicano liberal y un esfuerzo jurídico para evitar las dictaduras personales y el fenómeno conocido en nuestros pueblos como *continuismo* gubernamental.

El principio de no reelección ha sido cuestionado en otras latitudes porque se considera que puede privar a un país de la actuación sostenida de estadistas superiores. Mas los autores de las cartas fundamentales de nuestros países, en esas manifestaciones de equidad cívica y de objetividad política que suelen producir las asambleas constituyentes o los procesos reformativos, parecen haber considerado que, dada nuestra realidad, de los dos males —el de privarse de hombres providenciales y el de evitar dictaduras legitimadas— este último es peor y de más probable frecuencia. Sabido es que en la vida de algunos países las prácticas viciosas a menudo se imponen a las normas justas; pero quizá tales

⁴⁹ Constitución colombiana de 1832. En constituciones latinoamericanas muy anteriores a ésta, algunas de las cuales se remontan a 1810 y 1811, ya aparecía el principio de no reelección.

⁵⁰ Precepto adoptado en Panamá desde 1946. Venezuela tiene uno similar.

episodios anómalos serían más generalizados y más persistentes si las constituciones no consagraran principios como el de la no reelección presidencial.

D. Sustitutos del presidente

El sustituto o suplente del presidente de la República en ocho países latinoamericanos se denomina vicepresidente de la República y es elegido en la misma forma y por el mismo tiempo que el presidente. Los ocho países aludidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay. A su vez, tres países —Costa Rica, Panamá y Perú— tienen dos vicepresidentes, también elegidos el mismo día, en la misma forma y por el mismo lapso que el presidente de la República. En cambio, en Colombia el suplente del presidente de la República se denomina *designado* y es elegido cada dos años por el Congreso. Las constituciones de El Salvador y de Honduras también hablan de designados (en plural); pero dichas figuras difieren fundamentalmente de la colombiana. En Honduras hay *tres* designados, pero todos son elegidos el mismo día, en la misma forma y por el mismo tiempo que el presidente de la República; por tanto, en realidad son vicepresidentes, aunque con denominación impropia, ya que lo que distingue los vicepresidentes de los designados es que aquéllos son elegidos popularmente en la misma forma y por el mismo periodo que el presidente, mientras que los designados son elegidos por el Órgano Legislativo y generalmente por un periodo menor que el del presidente. Así, en El Salvador hay un vicepresidente, elegido de igual modo que el presidente, y dos designados elegidos por la Asamblea Legislativa. Por otra parte, en Chile, México, Paraguay y Venezuela no hay vicepresidentes ni designados. Las constituciones de estos países contienen diferentes y complicadas fórmulas para establecer qué autoridades y en qué casos sustituyen al presidente de la República, ya sea en sus faltas ocasionales, temporales o definitivas. Es preciso advertir que no siempre es el mismo dignatario quien lo reemplaza en las diferentes clases de ausencias. Curiosamente en Chile se denomina vicepresidente de la República a cualquier funcionario que sustituya al presidente en sus diferentes ausencias ocasionales o temporales. Así, si el presidente se hallare impedido para tomar posesión de su cargo el día en que deba hacerlo, lo “asumirá, mientras tanto, con el título de Vicepresidente de la República, el Presidente del Senado; a falta de éste, el Presidente de la Corte Suprema, y a falta de éste el Presidente de la Cámara de Representantes”. Si el impe-

dimento del presidente electo fuere absoluto, el llamado vicepresidente deberá convocar a elección presidencial en el término de sesenta días. Si luego de haber tomado posesión, el presidente incurriere en ausencia temporal, “le subrogará con el título de Vicepresidente de la República, el Ministro titular a quien corresponda de acuerdo con el orden de precedencia legal”. A falta de dicho ministro, la subrogación corresponderá sucesivamente al ministro que siga en orden de precedencia, y a falta de todos los ministros, lo subrogarán sucesivamente el presidente del Senado, el de la Corte Suprema o el de la Cámara de Diputados. Mas si ocurriere vacancia absoluta de la presidencia, el sucesor será designado por el Senado y durará en el cargo hasta la próxima elección de parlamentarios, ocasión en que también se elegirá presidente por el término regular de ocho años.

Las constituciones de los otros tres países que carecen de vicepresidente y de designado contienen, asimismo, fórmulas detalladas para establecer qué funcionarios y cómo deben reemplazar al presidente en sus faltas ya sea ocasionales, temporales o absolutas. Pero la descripción de todas estas fórmulas alargaría excesivamente el presente estudio.

Hemos de agregar, no obstante, que en algunos países el vicepresidente o los vicepresidentes sólo son suplentes; mientras que en otros son, a la vez, suplentes y funcionarios con ciertas atribuciones específicas.

E. Responsabilidad jurídica del presidente

Todas las constituciones latinoamericanas establecen la responsabilidad jurídica del presidente de la República, aunque no en la misma forma ni con la misma amplitud. En algunas de ellas es el Órgano Legislativo el que lo juzga por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Esta modalidad significa que las aludidas constituciones han adoptado el llamado *impeachment* angloamericano con sus correspondientes características. Éstas, como es sabido, consisten en que la cámara baja acusa y la cámara alta juzga y condena; en que la pena parlamentaria no puede ser otra que la destitución y la inhabilitación para ejercer cargos públicos por el término que previamente establezca la ley, y en que dicha pena no exime al funcionario de ser subsecuentemente juzgado y condenado por la justicia ordinaria, si hay mérito para ello.

No existen en español términos que equivalgan al verbo *to impeach* o al sustantivo *impeachment*. De ahí que en su lugar se utilicen en nuestros países distintas expresiones no muy exactas ni adecuadas. Así, en la Argentina se le denomina *juicio político*, en Colombia *juicio por respon-*

sabilidad oficial y la Constitución uruguaya (artículo 172) emplea el término *residencia*, aludiendo, sin duda, al viejo juicio de residencia español que se hacía a ciertos altos funcionarios por razón de delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos. En nuestro concepto, realmente se trata de un *juicio parlamentario* y esta es la denominación que sugerimos.

Ahora bien, no en todos los países latinoamericanos, como ya indicamos, existe el juicio parlamentario. La Constitución mexicana no lo establece, como tampoco la de El Salvador y la de la República Dominicana. Por otra parte, las constituciones que lo consagran lo regulan de maneras sustancialmente distintas. De ahí que el verdadero *impeachment* angloamericano sólo figura en las constituciones de la Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Panamá y el Uruguay. En Bolivia y en el Paraguay el juicio parlamentario sólo existe con respecto a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. A su vez, en Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras y Perú la cámara única (en los países con sistema unicameral) o el Senado (en los países con sistema bicameral) se limitan a declarar si hay lugar o no a la formación de causa, a fin de que, si hay lugar, el presidente, o cualquier otro alto funcionario acusado, sea juzgado y sancionado por la justicia ordinaria. Y en Venezuela el Senado —sin participación de la Cámara de Diputados— sólo autoriza el enjuiciamiento del presidente de la República, por la justicia ordinaria, después que la Corte Suprema de Justicia haya declarado que hay mérito para ello.

El juicio parlamentario ha sido objeto de atendibles críticas.⁵¹ Se ha dicho, entre otras cosas, que ni siquiera en su país de origen ha funcionado positivamente. En efecto, en doscientos años sólo se ha aplicado una vez a un presidente de los Estados Unidos. Aludimos al parcializado enjuiciamiento de Andrew Johnson —el sucesor de Lincoln— quien por un voto no fue condenado.⁵²

En todo caso, nos parece mejor el sistema seguido por los países en que el Órgano Legislativo se limita a decir si hay o no lugar a seguimiento de causa y a suspender al funcionario, a fin de que determinados tribunales ordinarios lo juzguen y sancionen. Por tanto, casi que huelga concluir diciendo que no es necesaria la existencia del juicio parlamen-

⁵¹ Cfr., Lanz Duret, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, 5a. ed., México, 1959, pp. 371 y ss.

⁵² Otra condición del *impeachment*, que también se cumple en nuestros países, es la de que para condenar se requieren las dos terceras partes de los miembros de la respectiva cámara.

tario para que el presidente de la República sea jurídicamente responsable por la comisión de delitos, oficiales o comunes, como formalmente lo es —aunque en distintos grados— en los países latinoamericanos.

2. Los ministros de Estado

En el sistema parlamentario, como es sabido, los jefes superiores de los diferentes ramos de la administración pública se denominan *ministros*. Al crear los Estados Unidos de América el sistema presidencial de gobierno llamó *secretarios* a los colaboradores inmediatos del presidente de la República y encargados de la dirección de las principales dependencias administrativas del Ejecutivo. Es preciso advertir que el único de dichos colaboradores, que se llama secretario de Estado, es el encargado de las Relaciones Exteriores, es decir, el que en los demás países del mundo se denomina ministro o secretario de Relaciones Exteriores o de Asuntos Exteriores. Los demás sólo se conocen como secretarios.

El *status* de estos llamados secretarios es muy inferior al de los ministros en los sistemas parlamentarios. Dichos ministros son verdaderos jefes de sus respectivos ramos, generalmente pertenecen al Parlamento con derecho a voz y voto, y si no son miembros de las cámaras representativas, tienen derecho a voz en ellas y la más amplia iniciativa legislativa. En cambio, los secretarios en los Estados Unidos son meros auxiliares del presidente. No tienen voz en las cámaras y por tanto no pueden presentar proyectos de leyes, ni defender, ante ellas, la política del Ejecutivo. Más aún, no pueden asistir siquiera a las sesiones de las cámaras del Congreso.

Es importante subrayar que, desde comienzos del pasado siglo, las constituciones de los países latinoamericanos comenzaron a adoptar el nombre de ministro, en vez de secretario, para designar a los jefes de los distintos ramos de la administración. Hoy sólo tres países de Latinoamérica, por razones que ignoramos, siguen usando la denominación de secretarios de Estado o secretarios de Despacho. Dichos países son Honduras, México y la República Dominicana.

La adopción por las constituciones hispanoamericanas del término ministros de Estado no significa una simple variación nominal, toda vez que entraña cambios sustanciales en cuanto al *status* y competencia de dichos altos funcionarios. Mas esto nos lleva a hacer un breve estudio de dichos *status* y competencia.

A. Los ministros latinoamericanos

La anotada circunstancia de que casi todos los países latinoamericanos hayan ido sustituyendo el término secretario por el de ministro es una de las evidencias de que nuestros países han ido creando una forma de gobierno propio. De esta manera, el presidencialismo latinoamericano se va alejando del norteamericano, a medida que adopta ciertas modalidades de los sistemas parlamentarios, pero sin llegar al parlamentarismo. En consecuencia, en la gran mayoría de nuestros países los ministros, como ya indicamos, gozan de iniciativa legislativa y pueden asistir con derecho a voz a las sesiones parlamentarias. A su vez, el Congreso o Asamblea Legislativa puede citarlos cuando a bien lo tenga e interrogarlos, y puede, asimismo, darles votos de censura que implican la obligación de renunciar por parte del ministro censurado. El refrendo ministerial, sin el cual son nulos los actos del presidente de la República, es también otra modalidad parlamentaria que evidentemente exalta el *status* y responsabilidad de los ministros, a la vez que tiende a frenar el personalismo presidencial. Por otra parte, el presidente no depende en absoluto del Órgano Legislativo ni es normalmente escogido por éste, a diferencia del jefe de gobierno en los sistemas parlamentarios. Nuestros regímenes siguen, pues, siendo presidenciales. Pero la evolución de Latinoamérica hacia un sistema semiparlamentario sigue, asimismo, en proceso. Así tenemos que en el Perú se ha creado la figura del presidente del Consejo de Ministros, que es nombrado por el presidente de la República; pero preside regularmente el Consejo de Ministros. Además, el nombramiento y la remoción de éstos debe hacerla el presidente “a propuesta y con acuerdo, respectivamente, del presidente del Consejo”. Es posible, por tanto, que en el futuro algunos de nuestros países lleguen a tener presidente de la República y primer ministro; pero no un presidente simbólico y protocolar, sino un auténtico jefe de Estado que tenga la dirección de los altos problemas de la política y del gobierno, y un primer ministro que dirija y ejecute con criterio técnico los asuntos primordialmente administrativos.

B. El Consejo de Gabinete o de Ministros

La mayoría de las constituciones latinoamericanas denomina Consejo de Ministros a lo que otras denominan Consejo de Gabinete. Con todo, estimamos más correcta esta última denominación, ya que dicho Consejo no está formado sólo por ministros, sino también por el presidente de la

República, quien precisamente lo preside. Mas cualquiera que sea su nombre, la institución es de carácter parlamentario y su adopción por casi todos los países latinoamericanos es otra prueba más de la evolución de éstos hacia una original forma de parlamentarismo.

La Constitución de los Estados Unidos nada dice sobre el Gabinete, como nada dice tampoco sobre los secretarios. Sin embargo, el presidente suele reunir a éstos y al conjunto de los mismos, bajo la presidencia del jefe del Estado, se le llama *Cabinet*. Pero, como observa García Pelayo, “se trata de un cuerpo ejecutante de las directivas y órdenes del presidente, al que normal y regularmente le pide consejo, pero sin que esté obligado a seguirlo y sin que sea no ya de única, pero ni siquiera la principal fuente de asesoramiento político del Presidente”.⁵³

Muy distinta es la institución del Consejo de Ministros o Consejo de Gabinete en Hispanoamérica. En primer lugar, las constituciones lo establecen expresamente y le señalan específicas e importantes funciones, y, en segundo término, sus decisiones, tomadas por mayoría, son obligantes para el presidente. Más aún, según algunas constituciones: “Las resoluciones que originariamente hubieren sido acordadas por el Presidente de la República con el Ministro o Ministros respectivos, podrán ser revocadas por el Consejo (de Ministros), por mayoría absoluta de presentes.”⁵⁴

Todo lo expuesto demuestra que el Consejo de Gabinete o de Ministros latinoamericano difiere sustancialmente del *American Cabinet* y se asemeja en su forma y contenido a la equivalente institución parlamentaria. No cabe duda, por otra parte, de que esta institución, al igual que otras examinadas, tiende a moderar constitucionalmente las características autocráticas del presidencialismo. Si en la práctica los respectivos preceptos no han funcionado plenamente, siguen constituyendo modalidades jurídicas que gradualmente podrán irse convirtiendo en realidad normativa.

IV. FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Las constituciones latinoamericanas, en su anhelo de objetivar la autoridad ejecutiva, hablan en su mayoría de Poder Ejecutivo, y otras, como también hemos visto, utilizan las expresiones Órgano Ejecutivo, “gobierno” y hasta organismo ejecutivo, en su afán de concebir la referida

⁵³ García Pelayo, Manuel, *Derecho constitucional comparado*, 3a. ed., Madrid, Revista de Occidente, p. 397.

⁵⁴ Artículo 165 de la Constitución del Uruguay.

autoridad como un órgano colegiado. Pero, significativamente, al momento de atribuir funciones las confieren al presidente de la República. Es preciso advertir, sin embargo, que según nuestras cartas fundamentales —a diferencia de la estadounidense— la mayoría de las aludidas funciones deben ser ejercidas por el presidente con el respectivo ministro de Estado y algunas de ellas mediante el Consejo de Ministros. Además, otras funciones presidenciales —lo mismo que en los Estados Unidos— requieren aprobación del Órgano Legislativo o de la cámara alta de éste. Con todo, el cúmulo de atribuciones que las constituciones latinoamericanas confieren al presidente de la República es, sin duda, impresionante. De ahí que algunos vean en tal acervo de funciones la causa de lo que consideran un desorbitado predominio presidencial en nuestros países. A este respecto, cabe advertir que si examinamos la Constitución de los Estados Unidos advertiremos en ella la misma o mayor magnitud de poderes y funciones. De modo que la causa de la llamada preponderancia ejecutiva en Latinoamérica habría que buscarla en otra parte y no en sus constituciones.

1. Diferentes criterios para clasificar las funciones del presidente

Se han utilizado varios criterios para clasificar las funciones del presidente de la República. Así, se habla de funciones que el presidente ejerce como jefe del Estado y funciones que ejerce como jefe del gobierno. Se dice, por ejemplo, que son funciones que ejerce como jefe del Estado la de sancionar y promulgar las leyes; enviar mensajes del Órgano Legislativo; convocarlo a sesiones extraordinarias; abrir las legislaturas o periodos de sesiones legislativas; dar y recibir las credenciales de representantes diplomáticos; firmar los tratados internacionales; imponer condecoraciones y conceder títulos honoríficos; representar al Estado en ceremonias oficiales; conceder indultos, y ejercer otras funciones similares. Para fijar este criterio de clasificación se ha seguido el modelo de las atribuciones de los jefes de Estado en los sistemas parlamentarios. El mismo criterio se ha seguido para determinar las funciones que el presidente de la República ejerce como jefe de gobierno, es decir, se le atribuyen las que los jefes de gobierno ejercen en los aludidos sistemas parlamentarios. Así tenemos que serían funciones que ejerce como jefe de gobierno las de dirigir la fuerza pública; conducir las relaciones exteriores; iniciar leyes; ejercer la potestad reglamentaria; presidir los Consejos de Gabinete, y, en fin, dirigir el gobierno y la administración del Estado.

Este criterio de clasificación no tiene, sin embargo, importancia práctica en regímenes presidenciales donde el presidente de la República es, a la vez, jefe de Estado y jefe de gobierno. Además, no siempre se puede determinar con exactitud qué funciones ejerce el presidente bajo una u otra investidura.

El segundo criterio que se utiliza es el de distinguir entre las funciones que el presidente ejerce por sí solo y las que ejerce con la concurrencia de un ministro, del Consejo de Ministros o del Órgano Legislativo. Lo cierto es que, al menos en teoría, son pocas las funciones que el presidente ejerce por sí solo, si por ellas entendemos los actos que se perfeccionan con su sola firma. Entre estas funciones está la de nombrar y remover los ministros de Estado y, en algunos países, la de conceder indultos; la de vetar proyectos de leyes; la de presentar mensajes al Órgano Legislativo; la de invalidar ciertas disposiciones y órdenes que los ministros pueden dictar por sí solos, y otras similares. Técnicamente, la gran mayoría de los actos que emite el presidente de la República aparecen expedidos por él y por el ministro del respectivo ramo, y varios actos requieren la aprobación del Consejo de Ministros o son emitidos por medio de dicho Consejo. De ahí que en los sistemas constitucionales latinoamericanos que consideran al Ejecutivo como un órgano colegiado (llámese éste Poder Ejecutivo, “gobierno”, organismo ejecutivo u órgano ejecutivo), dicho órgano a la vez de ser compuesto es asimismo complejo. Su complejidad consiste en que el referido órgano —concebido como el presidente de la República y los ministros de Estado— se manifiesta y actúa a través de diferentes conductos. Entre éstos, los siguientes: *a)* El presidente solo (cuando, por ejemplo, nombra o destituye un ministro o cuando indulta un reo); *b)* El presidente y un ministro (cuando dicta decretos ejecutivos o resoluciones ejecutivas); *c)* El órgano en pleno, o sea el Consejo de Gabinete o de Ministros (cuando declara, por ejemplo, el estado de emergencia y cuando dicta ciertos decretos con valor de ley); *d)* Un ministro (cuando por el conducto de un ministro de Estado emite, como ocurre en algunos países, ciertas disposiciones administrativas y órdenes ejecutivas que se perfeccionan con la sola firma del respectivo ministro).

El tercer criterio y el más importante es el que clasifica las funciones del presidente según la naturaleza de éstas. La singular importancia y la extraordinaria amplitud de la clasificación de las funciones presidenciales de acuerdo con este criterio exigen que sea tratado en una sección especial.

2. *Funciones del presidente según la naturaleza de éstos*

Casi todas las constituciones latinoamericanas contienen un extenso artículo —dividido en múltiples numerales, ordinales, incisos, fracciones o acápite— que especifica las diferentes y variadas funciones del presidente. Por regla general, el encabezamiento del artículo dice: “Son atribuciones y deberes del Presidente de la República...” En dicho artículo no hay regularmente subdivisiones que indiquen cuáles de esas atribuciones son ejercidas por el presidente como jefe del Estado o como jefe de gobierno, ni cuáles ejerce por sí solo y cuáles con la participación de otras autoridades. Sin embargo, este último requisito sí aparece anotado casi siempre en el respectivo inciso. Algunas constituciones, como la de Panamá, se apartan un tanto de esta regla, ya que en un artículo enumeran las atribuciones que el presidente ejerce por sí solo, y en otro, las que ejerce con la participación del ministro respectivo. La Constitución colombiana presenta una interesante excepción a este respecto. En un artículo establece las atribuciones del presidente de la República “en relación con el Congreso”; en otro, las atribuciones de dicho dignatario “en relación con la administración de justicia”, y el siguiente artículo enumera las funciones del presidente “como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa”.

Pero, independientemente de las constituciones que hacen ciertas subclasificaciones y de las que no las hacen, que son mayoría, podemos advertir en todas ellas la inserción de algunas funciones rutinarias y de poca trascendencia normativa. Entre éstas cabe citar, por ejemplo, la de “cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes”; “mantener la integridad territorial y la dignidad de la Nación”; “representar al Estado”; “velar por la conservación del orden público”, y otras por el estilo. Si descontamos, pues, éstas y otras obvias e imprecisas atribuciones, podemos clasificar las funciones de los presidentes de las repúblicas latinoamericanas de la siguiente manera: potestad nominadora; funciones de relación con el Órgano Legislativo; funciones legisladoras; potestad reglamentaria; funciones económico-fiscales; dirección de las relaciones exteriores; dirección de la fuerza pública; funciones de relación con la administración de justicia.

A. Potestad nominadora

En el ejercicio de su potestad nominadora, el presidente de la República en todos nuestros países puede nombrar y remover libremente a

distintas clases y categorías de funcionarios. En todos los países nombra y remueve libremente a los ministros y viceministros de Estado, y en muchos a los embajadores y ministros plenipotenciarios, así como a los demás agentes diplomáticos y consulares. Pero, además, en la mayoría de nuestros países también designa y destituye discrecionalmente a los directores o gerentes de establecimientos públicos o instituciones autónomas y a los directores de los departamentos administrativos de todos los ministerios. De igual modo, en los Estados unitarios nombra a los gobernadores de departamentos o provincias y, en muchos de ellos, a los alcaldes municipales. Según distinguidos constitucionalistas, también en Estados federales el presidente suele nombrar prácticamente a los gobernadores de los llamados estados.⁵⁵ Pero esta práctica entra ya dentro de la patología política de nuestros países, toda vez que se trataría de nombramientos hechos al margen de la Constitución, y nuestro estudio se circunscribe fundamentalmente, como antes advertimos, a los poderes y funciones del presidente de la República a tenor del ordenamiento jurídico. Por tanto, a este tenor, el presidente también nombra en algunos estados a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, aunque generalmente en Consejo de Ministros y sujetos los nombramientos a ratificación parlamentaria. Cabe advertir, sin embargo, que según la mayoría de las constituciones latinoamericanas, los magistrados del supremo tribunal judicial son elegidos por el Órgano Legislativo, y en Colombia los escoge la propia Corte Suprema en virtud del sistema de cooptación instituido por la carta fundamental de ese país. Finalmente, en todas las constituciones latinoamericanas aparece un precepto que, con ligeras variantes de forma, atribuye al presidente de la República la potestad de “nombrar y remover libremente a todos los empleados públicos cuyo nombramiento y remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución y las leyes”. Es preciso anotar que algunas constituciones tratan de condicionar el amplio poder nominador que el citado precepto confiere al presidente, estableciendo que esta facultad de nombramiento y remoción está sujeta a otras disposiciones constitucionales que prevén la creación de la carrera administrativa. Mas la ley ordinaria casi nunca llega a desarrollar en dichos países las aludidas disposiciones creadoras de dicha carrera.

⁵⁵ Cfr., Carpizo, Jorge, “México, Poder Ejecutivo: 1950-1975”, *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1978, p. 85.

B. Funciones relacionadas con el Órgano Legislativo

En todos nuestros países el presidente tiene ciertas funciones y deberes más bien protocolares relacionados con el Órgano Legislativo. Entre ellos, a tenor de las constituciones, figuran los siguientes: tomar posesión, salvo casos excepcionales, ante el Congreso o Asamblea Legislativa; tomar las medidas para que el Congreso o Asamblea efectúen sus sesiones; convocar al Congreso o Asamblea a sesiones extraordinarias; presentarles mensajes, y otras similares. Pero al llamado de estos actos rituales, el presidente tiene sustanciales poderes y funciones con respecto a la formación de las leyes. Ante todo, posee amplia iniciativa legislativa que, en la mayoría de los países, la ejerce por medio de sus ministros; tiene, además, el importante poder de veto, si bien condicionado por la posible revocatoria parlamentaria de los dos tercios, y asimismo tiene la función universal de sancionar y promulgar las leyes. También, como es sabido, el Ejecutivo en casi todos nuestros países dicta actos con valor de ley, lo cual nos lleva al siguiente punto.

C. Función legisladora

Una de las principales críticas que se han hecho al presidencialismo latinoamericano es la referente a la emisión por el Ejecutivo de actos con valor de ley formal. Pero esta particularidad no ha sido ni es exclusiva de nuestros países. Como es sabido, ella apareció en las democracias europeas después de la Primera Guerra Mundial. Y no sólo surgió en Francia, Italia, Alemania y otras democracias continentales, sino también en la muy parlamentaria Inglaterra, donde se dice que la Cámara de los Comunes es “soberana”. El surgimiento de la legislación por vía ejecutiva en Inglaterra dio origen, entre otras, a la controvertida obra de lord Hewart, *The New Despotism*, ya que él consideró que la referida legislación entronizaba precisamente una nueva forma de despotismo.⁵⁶

La legislación ejecutiva ha sido vinculada en América Latina a los llamados *estados de excepción*, que son una expresión genérica y comprensiva de lo que se conoce como estado de emergencia, estado de sitio, estado de urgencia y de las correlativas suspensiones de garantías constitucionales y concesión de facultades extraordinarias que, entre otras potestades excepcionales, confieren al Ejecutivo la de legislar. Se ha hablado a este respecto de dictadura constitucional. Precisamente, la

⁵⁶ Hewart of Bury (Rt. Hon. Lord), *The New Despotism*, London, 1929, pp. 9 y ss.

documentada obra de Diego Valadés sobre esta materia se denomina *La dictadura constitucional en América Latina*. Observa el citado autor que: “la vigencia de un estado excepcional por lo general da lugar a procedimientos extraordinarios de creación normativa”, y manifiesta su preocupación porque en muchos de nuestros países “las situaciones de excepción comienzan a tornarse ordinarias”.⁵⁷

A este respecto, es interesante observar que el distinguido autor norteamericano, Clinton Rossiter, publicó hace algunos años una obra cabalmente titulada *Constitutional Dictatorship*, con el subtítulo de *Crisis Government in the Modern Democracies*. En dicha obra el autor se refiere a Alemania, Gran Bretaña, Francia y los Estados Unidos y hace suyas conclusiones tan significativas como la de que “la concentración de poder en el ejecutivo, la invasión gubernamental del campo de la libre empresa y la creciente injerencia del Estado en las libertades de los ciudadanos son cambios característicos de todas las modernas democracias, aun en los tiempos normales”. Añade el eminente profesor de la Universidad de Cornell que “en la era en la cual está entrando el mundo, el uso de poderes de emergencia constitucional puede muy bien convertirse en la regla y no en la excepción”.⁵⁸

Tan sombríos planteamientos por parte de este notable autor de nacionalidad norteamericana podrían llevar a decir irónicamente que los países latinoamericanos no han hecho más que anticiparse a las llamadas democracias occidentales.

Pero dejando de lado las predicciones siniestras, debemos distinguir algunas clases de actos con valor de ley que se emiten en América Latina. Así tenemos los que el Ejecutivo dicta mediante delegación o autorización previa y específica del Órgano Legislativo; los que emite por mandato directo —ya sea expreso o implícito— de la Constitución, y los que dictan los ejecutivos *de facto*. Los primeros, además de necesarios, son compatibles con el Estado de derecho e incluso con el principio de la separación de los poderes; los segundos, si bien no se ajustan precisamente al citado principio, son convenientes, sobre todo cuando se circunscriben a materias y circunstancias muy especiales, y con respecto a los últimos sólo cabe decir que si un gobierno *de facto* puede hacerlo, todo, nada le impide legislar.

⁵⁷ Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, pp. 155 y 156.

⁵⁸ Rossiter, Clinton, *Constitutional Dictatorship*, Princeton University Press, 1963, pp. 296 y 297.

D. Potestad reglamentaria

Las constituciones latinoamericanas contienen un precepto que, con ligeras variantes entre unos y otros textos, atribuye al presidente la facultad de: “Reglamentar las leyes que lo requieran para su mejor cumplimiento, sin apartarse de su texto ni de su espíritu.” Esta potestad del Ejecutivo es universal y no presenta problema frente a las leyes, ya que los derechos reglamentarios son actos administrativos que están, por tanto, supeditados a las normas legales.

El transcrito precepto da lugar a los reglamentos *reglados*, o sea a los dictados en desarrollo de una ley determinada. Mas, por otra parte, en varias de nuestras constituciones también figura otro precepto que atribuye al presidente la facultad de: “Reglamentar los servicios establecidos por la Constitución.” El citado precepto da origen a los llamados reglamentos autónomos, que son los que no desarrollan una ley específica, pero también están supeditados a las normas legales. Por tanto, con respecto a estas dos clases de reglamentos, existen en muchos de nuestros países los recursos contenciosoadministrativos de ilegalidad.

E. Funciones económico-fiscales

Las facultades económicas, hacendarias y fiscales que las constituciones latinoamericanas atribuyen al presidente de la República son de gran amplitud y trascendencia. En lo concerniente al presupuesto nacional de rentas y gastos, su aprobación, como es sabido, corresponde al Órgano Legislativo; pero es el Ejecutivo quien lo elabora y lo presenta al Congreso o Asamblea y quien luego prácticamente lo modifica con frecuencia mediante el acuerdo de partidas extraordinarias y suplementales. La tendencia en nuestros países es la de restringir cada vez la iniciativa parlamentaria. Así, de acuerdo con algunas de sus constituciones, el Órgano Legislativo no puede incluir ni aumentar gastos. Sólo puede eliminar o reducir las partidas de los egresos previstos en el proyecto elaborado por el Ejecutivo. Incluso, esta facultad parlamentaria no es irrestricta en algunas constituciones, ya que, según ellas, no puede eliminar ni reducir las partidas concernientes al servicio de la deuda pública o al cumplimiento de otras obligaciones contractuales del Estado. Por otra parte, en materia económica, de acuerdo con algunas constituciones, el Órgano Ejecutivo en pleno, es decir, el Consejo de Gabinete o de Ministros, tiene competencia para negociar y contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, y fijar y

modificar todo lo referente al régimen de aduanas, de acuerdo con normas generales dictadas por el Órgano Legislativo. Pero si éste no las ha dictado, el Órgano Ejecutivo podrá dictarlas por medio de decretos de Gabinete que, por supuesto, tienen fuerza de ley.⁵⁹

De acuerdo con las constituciones de otros países, es prerrogativa exclusiva del presidente ejercer la iniciativa legislativa de las leyes que dispongan en materia financiera; que creen empleos y cargos públicos y que fijen o aumenten salarios y gastos públicos; así como las que fijen o modifiquen los efectivos de las fuerzas armadas, y en general las que reglamenten los impuestos, el presupuesto y los servicios públicos.⁶⁰ Asimismo, de acuerdo con otras constituciones, el presidente ejerce la iniciativa económica, hacendaria, administrativa y financiera.⁶¹

Es preciso advertir que la tendencia a restringir la iniciativa parlamentaria en materia económica, especialmente en lo referente al presupuesto, no es exclusiva de América Latina. La actitud prevaleciente a este respecto es la de que el Parlamento debe cumplir primordialmente una función contralora, fiscalizadora.

F. Dirección de las relaciones exteriores

La dirección y conducción de las relaciones exteriores, tanto diplomáticas como consulares, es una función que universalmente corresponde al Ejecutivo. Por tanto, a éste compete, entre otras cosas, nombrar a los funcionarios del ramo; acreditar y recibir agentes diplomáticos y consulares; establecer y romper relaciones diplomáticas con otros Estados; así como negociar y firmar tratados internacionales, y ratificarlos después que hayan sido aprobados por el Órgano Legislativo o por la Cámara Alta de éste en los países con sistema bicameral. En algunos países latinoamericanos —a semejanza de los Estados Unidos— el nombramiento de embajadores requiere aprobación del Senado.

G. Dirección de la fuerza pública

Al igual que en los Estados Unidos, la mayoría de las constituciones de los países latinoamericanos atribuyen al presidente de la República la calidad de jefe supremo de la fuerza pública. Según algunas de nuestras constituciones, el presidente es comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de Tierra, Mar y Aire. En consecuencia, tiene funciones como

⁵⁹ Constitución de Panamá, artículos 53, numeral 11; 195, numeral 7, y 268.

⁶⁰ Constitución de Brasil, artículo 57.

⁶¹ Constitución de Colombia, artículo 79.

las de “nombrar y remover a los funcionarios de la fuerza pública”, “otorgar grados militares y policiales, así como ordenar los ascensos jerárquicos a los oficiales de la fuerza pública”; disponer el empleo de dicha fuerza; asumir la dirección suprema de las mismas en caso de guerra; “dirigir, cuando lo estime conveniente, las operaciones de la guerra como jefe de los Ejércitos de la República”, y otras de similar naturaleza.

Según las constituciones de algunos países la potestad nominadora del presidente en relación con la fuerza pública está bastante condicionada. Así, algunas cartas disponen que debe hacer los nombramientos y ascensos de acuerdo con la ley, y otras preceptúan que el presidente ha de hacer los nombramientos de los jefes y oficiales de la fuerza pública “con arreglo al Escalafón Militar”. Lo cierto es que en algunos países donde los presidentes son civiles y constitucionales su dirección de la fuerza pública, sus nombramientos de jefes y oficiales y sus otorgamientos de grados militares no son más que facultades ficticias, ya que la dirección de dicha fuerza, así como sus nombramientos y ascensos, están a cargo exclusivo de los comandantes militares. En todo caso, el presidente se limita a homologar con su firma lo decidido por los jefes militares.

H. Funciones relacionadas con la administración de justicia

Como vemos, en algunos países latinoamericanos el presidente nombra a los magistrados de la Corte Suprema, lo cual no es muy conciliable con el principio de la independencia judicial. En otros países el presidente incluso nombra al procurador general de la nación, o presenta ternas para su nombramiento, lo cual es completamente contraindicado, ya que es misión del Ministerio Público fiscalizar a todos los funcionarios partiendo desde el propio presidente de la República y mal podría fiscalizarlo quien le debe su puesto.

Otra función del Ejecutivo —que estimamos de carácter judicial— es la de conceder indultos y conmutar y rebajar penas. Esta es una función que universalmente ejerce el jefe del Estado, ya sea en sistemas parlamentarios o presidenciales. Es preciso advertir que en varios países latinoamericanos el presidente no goza de potestad irrestricta de indultar. En algunos Estados sólo puede hacerlo con respecto a delitos políticos, y en otros cuando haya habido sentencia firme. De modo que en esos países nuestros el presidente no podría indultar a un ciudadano por posibles delitos comunes y en forma incondicional y previa como lo hizo en los Estados Unidos el presidente Gerald Ford en favor de su antecesor Richard Nixon.

V. CONCLUSIONES

Cualquier denominación del hemisferio occidental o de un conjunto de países del mismo que incluya el término “América” es equívoca y perjudicial, toda vez que hace dos siglos los Estados Unidos se apropiaron dicho término, con todos sus derivados, para denominar a dicha nación. Por otra parte, la expresión “Poder Ejecutivo”, empleada en Latinoamérica para designar al presidente de la República, o a éste y sus ministros, es inexacta y ambigua. Con todo, en el presente estudio nos hemos resignado a utilizar las locuciones “América Latina” y “Poder Ejecutivo”, a fin de acatar la terminología y los usos establecidos.

La adopción del régimen presidencial y de la democracia liberal burguesa por los Estados latinoamericanos ha dado lugar a numerosos juicios críticos de autores europeos, norteamericanos y también latinoamericanos. Todos esos juicios coinciden fundamentalmente en que las sedicentes repúblicas latinoamericanas no son más que autocracias constitucionalizadas. Coinciden, asimismo, en que las constituciones de estas repúblicas han sido copiadas de la de los Estados Unidos, y en que, desde luego, no se cumplen, ya que lo que impera en Latinoamérica es el absolutismo, el militarismo y la inestabilidad constitucional.

Sin negar la parte de verdad inherente a los referidos juicios, en el presente estudio se rebaten específicos enfoques y excesos de los mismos. No es exacto, por ejemplo, que los Estados latinoamericanos hayan calcado la Constitución de los Estados Unidos de América, ya que nuestras constituciones tienen estructura, estilo, principios y modalidades propias. Tampoco es cierto, como pretenden algunos críticos, que la llamada omnipotencia presidencial en América Latina obedezca al exceso de poderes que las constituciones conceden al presidente de la República. El análisis que de ellas se ha hecho en el presente estudio demuestra lo contrario, y cualquiera que examine el texto de dichas cartas fundamentales comprobará la verdad de lo que aquí se afirma. El predominio presidencial en nuestros países —que esencialmente es predominio militar— obedece, por tanto, a causas de orden fáctico y no normativo. La democracia liberal burguesa es un lujo que sólo pueden darse las naciones capitalistas avanzadas. En consecuencia, es algo sorprendente que nuestros empobrecidos y explotados países hayan podido sobrevivir e incluso prosperar dentro de la adopción formal de la referida forma de gobierno. Las causas de la inestabilidad institucional de los países latinoamericanos y del predominio militar que en casi todos ellos subsiste, son varias y complejas. En general puede afirmarse que se deben al

EL PODER EJECUTIVO

319

subdesarrollo, agravado por el capitalismo internacional y por la injerencia imperialista, especialmente la norteamericana. De ahí que sólo mediante la obtención de una auténtica independencia podrán los pueblos de Latinoamérica desarrollarse y lograr instituciones estables, dentro de los sistemas socioeconómicos y las formas de gobierno que les resulten más convenientes y apropiadas.