

## CONCLUSIÓN

### LA PREPONDERANCIA PRESIDENCIAL Y EL DECAIMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO

El equilibrio de poderes caracteriza el funcionamiento concreto de las instituciones en el régimen presidencial norteamericano. Hemos visto ya que la práctica latinoamericana sustituyó dicho equilibrio por la preponderancia afirmada del ejecutivo frente a un legislativo, cuyo papel se reduce generalmente al de cámara de registro.

Recordemos el esquema de los medios de presión recíproca que presenta, en los textos, la fórmula latinoamericana del presidencialismo y su alcance práctico.

#### *Párrafo primero. El presidente y el Congreso*

Los medios que la Constitución da al presidente frente al Congreso resultan ser los más importantes, tanto en la letra de las cartas como en sus aplicaciones prácticas.

1. *El veto.* El presidente de la República ejerce un voto, global o parcial, sobre las proposiciones de ley o las enmiendas que emanen del Congreso. Pero el hecho de que, en la práctica, el presidente latinoamericano no recurra, sino muy excepcionalmente, a su derecho de voto contra las iniciativas de las cámaras, demuestra que, lejos de presentar una oposición abierta, éstas adoptan sin reticencia alguna la línea política trazada por el ejecutivo, y, *a fortiori*, cuando exista un partido gubernamental dominante.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> En cambio, en Estados Unidos, la frecuencia del voto presidencial es la mejor prueba de la independencia del Congreso: desde la primera presidencia de George Washington hasta la segunda de Franklin D. Roosevelt, los presidentes formularon 750 vetos. Cf. Jacques Lambert, *op. cit.*, 1963, p. 395.

Además, en un periodo de doce años, F. D. Roosevelt recurrió 631 veces a su derecho de voto —o sea un promedio anual de 52. Cf. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 303.

2. *La iniciativa legislativa.* Segunda arma muy importante, el presidente comparte con el Congreso la iniciativa legislativa. Recordémoslo: en primer lugar, la mayor parte de las leyes (prácticamente el noventa por ciento) votadas por las cámaras son de origen gubernamental —fenómeno contemporáneo general, por lo demás—; en segundo lugar, el presidente ejerce directamente el poder legislativo mediante la delegación institucional (que consagran cinco constituciones) y, principal y generalmente, al otorgarle el Congreso facultades extraordinarias. Por el papel preponderante que ejerce en la elaboración de las leyes, el presidente latinoamericano se ha convertido en el principal legislador.

3. *La soberanía del presidente.* En fin, un factor psicosociológico: el primer magistrado goza de un autoridad indiscutida. “... Durante su mandato, dispone prácticamente de plenos poderes; no puede ser objeto de la menor crítica. Es, en realidad, un soberano cuya autoridad no es limitada sino por el tiempo, la regla de la no reelección, el juego de las fuerzas económicas e internacionales . . .”<sup>45</sup>

### Párrafo 2. *El Congreso y el presidente*

Frente a un presidente que detenta casi todos los poderes, ¿qué función puede ser la del Congreso? En su letra, las constituciones le conceden, a su vez, medios para controlar e influir la política gubernamental.

1. El primer medio, lo constituye sus atribuciones jurisdiccionales: conocer de las acusaciones formuladas contra el presidente (Cámara de Diputados) y, dado el caso, pronunciarse sobre su responsabilidad (Senado). Pero, en realidad, “... este procedimiento del *impeachment* únicamente fue promovido contra los jueces, permitiendo así al presidente deshacerse de adversarios molestos . . . Prácticamente, hasta en los casos más flagrantes de violación de sus obligaciones por parte del presidente, nunca la Cámara de Diputados ha recurrido a su derecho de acusar al presidente ante el Senado . . .”<sup>46</sup>

<sup>45</sup> Luis Mercier Vega, *Mécanismes du pouvoir en Amérique Latine*, París, 1967, p. 208.

<sup>46</sup> Jacques Lambert, *op. cit.*, 1963, p. 417.

2. El segundo medio —de gran eficacia en el régimen norteamericano— es la facultad del Congreso de negarse a votar el proyecto de presupuesto presentado por el ejecutivo, es decir, el derecho de aquél de modificarlo. Pero la realidad latinoamericana demuestra que los parlamentarios no suelen suscitar oposiciones a la política gubernamental, y que aprueban los proyectos de presupuesto, como los demás proyectos de ley.

3. En fin, el tercer medio —por definición, de alcance limitado dentro de la lógica del régimen de preponderancia presidencial— consiste en la facultad del Congreso o de la Cámara de Diputados, consagrada por diez constituciones, de “controlar o fiscalizar los actos del gobierno” (Chile, art. 39, 2). Hemos ya examinado este punto y vamos a recordar rápidamente las principales características de dicho control.

El alcance del mismo es muy variable. En una primera etapa, se reduce, para las cámaras, a obtener informaciones sobre asuntos determinados o bien a trasmitir sugerencias al ejecutivo; en una segunda, es susceptible de acarrear la remoción del ministro censurado; en fin, en una tercera, puede también desembocar en la disolución de las asambleas indóciles que, pese a la petición del jefe del ejecutivo, hubieren mantenido su voto de censura.

a) En cuatro países (Brasil, Colombia, Chile y Ecuador), el control se limita a obtener informaciones o presentar sugerencias al presidente de la República.

b) En Bolivia, el control tiene por único fin el de “conseguir la modificación de procedimiento político impugnado” (art. 70). La eficacia de este medio de presión estará en función directa de la buena voluntad del ejecutivo, puesto que el Congreso no dispone de arma alguna para obligar al gobierno a modificar la orientación política, objeto del control.

c) En Costa Rica (art. 121, 24) y Panamá (art. 119, 7), no se trata de un control de la política gubernamental propiamente dicha, sino de “censurar a los ministros” por actos inconstitucionales o ilegales, o por errores graves. Los actos del gobierno no están en causa, sino únicamente el comportamiento de los ministros en el desempeño de sus funciones.

d) En Guatemala y Venezuela, la censura votada contra uno o varios ministros puede, eventualmente, acarrear su remoción; pero la dimisión del censurado no es siempre la consecuencia

automática del voto de desconfianza. En Guatemala, el presidente puede rechazar la renuncia del ministro y pedir a la Asamblea que reconsideré su decisión; si ésta no la mantuviere por mayoría de las dos terceras partes, la censura caducará (art. 203).<sup>47</sup> En Venezuela, existe un caso de exoneración de responsabilidad (art. 196).

e) En fin, en Uruguay, la censura de la política gubernamental es, en realidad, una arma de doble filo, puesto que el presidente de la República puede confirmar al ministro en su puesto y *disolver las cámaras*. Si el nuevo Congreso no ratificare la censura por mayoría absoluta, la moción caducará (art. 148).

Ahora bien, preguntémonos si, en realidad, ¿dicho Congreso va a mantener la censura? Lógicamente, no lo hará, puesto que el presidente puede recurrir nuevamente a la disolución, y unas asambleas recién electas no escogen el suicidio inmediato. En resumidas cuentas, las prerrogativas de las cámaras uruguayas, de controlar los actos del gobierno, resultan muy teóricas, en razón de las mismas modalidades que rigen su ejercicio, pues la amenaza de la disolución quita gran parte de su eficacia a la censura de la política gubernamental.

Como los demás medios de presión del Congreso latinoamericano, el control de los actos del gobierno no puede ser más que una facultad simbólica.

Pero más allá de los regímenes, de las instituciones y de la realidad inmediata, la existencia de un poder ejecutivo y de un legislativo no debe analizarse en términos de combate: preponderancia y deterioro, omnipotencia y languidez, actividad e inmovilidad, decisión e inercia. Dejando a un lado las realidades y los factores propios de cada país, recordemos que la cultura de América Latina nunca fue disociada de la de Europa Occidental, y como ésta, el subcontinente ha sido influido profundamente por el pensamiento liberal de los siglos XVIII y XIX. Para lograr, en unas décadas, transformaciones que en otros lugares han requerido siglos, es preciso imponer sacrificios y limitar libertades consagradas por el derecho o las costumbres. Como América Latina no quiere sacrificar ni el desarrollo ni la libertad, oscila entre el

<sup>47</sup> En 1948, la asamblea guatemalteca sí mantuvo su decisión y el ministro de Gobernación tuvo que dimitir. A nuestro conocimiento, hasta la fecha, ha sido la única aplicación que tuvo el derecho de la Cámara de controlar los actos de un ministro.

gobierno de la ley y la arbitrariedad, entre la dictadura y la democracia.<sup>48</sup>

Pero supo adaptar el régimen presidencial norteamericano y convertirlo en régimen de preponderancia presidencial, fórmula que constituye una tercera solución entre la vía democrática de los países plenamente desarrollados y la vía autocrática que seduce a los Estados subdesarrollados.

Los resultados que se han logrado en varios Estados latinoamericanos son la mejor prueba de que una de las ideas más arraigadas en el corazón del hombre ha sido, desde la Grecia antigua, la conciliación de la libertad con la ley, pues, como subrayó Montesquieu: “¡Qué hermoso sería gobernar a los hombres, haciéndolos más felices!”<sup>49</sup>

México, D. F., Ciudad Universitaria, octubre de 1972

<sup>48</sup> Jacques Lambert, *op. cit.*, 1968, p. 18.

<sup>49</sup> Montesquieu, *L'esprit des lois*, libro iv, capítulo 6.