

EL REGIMEN DE PREPONDERANCIA PRESIDENCIAL EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO

Eduardo M. Valverde Portugal

EDUARDO VALVERDE PORTUGUEZ

Licenciado en Relaciones Internacionales y en Derecho. Profesor y Coordinador de Docencia de la Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Costa Rica. Profesor Escuela Libre de Derecho de la UACA.

Desde mediados del siglo XIX, la organización política de los países latinoamericanos, se definió sobre la base teórica de un modelo de separación de poderes, directamente inspirado en el régimen norteamericano, con un juego de frenos y contrapesos, destinado a mantener el equilibrio de poderes independientes entre sí: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Este artículo tiene la pretensión de enfocar, dentro del amplio marco de las convergencias y divergencias en América Latina, el tema específico de la PREPONDERANCIA PRESIDENCIAL EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO; estudiándolo desde un punto de vista estrictamente comparado.

Hemos de soslayar todo detalle del funcionamiento de diversas instituciones, algunas de ellas herencias del pasado, concentrando nuestra atención, exclusivamente, en los medios que hacen posible esa preponderancia.

Este estudio pretende revelar el problema esencial del Derecho Constitucional, problema que es la base de todas las modificaciones de los textos constitucionales, el de las relaciones entre los Poderes Ejecutivos y Legislativo.

Este problema ha sido objeto de diversos análisis por lo que es conveniente inte-

rrogarse al respecto de la oportunidad de consagrarle un nuevo estudio.

Creemos que, un examen atento de la literatura constitucional mostrará que, desde el punto de vista de la investigación positiva, resta mucho camino por recorrer.

Las muestras utilizadas en este estudio, creemos, son suficientemente representativas de los diversos sistemas políticos latinoamericanos, y parecen bastante aptas para dar fundamento razonable a las observaciones que serán formuladas, e ilustre los obstáculos que comporta enunciar generalizaciones respecto al papel del Poder Ejecutivo en las sociedades latinoamericanas.

I- LA FORMA DE ESTADO

La historia de América Latina, durante el siglo XIX, en lo que se refiere a la configuración del estado en sus textos constitucionales, conoció el dilema: Federalismo-Unitarismo.

Los motivos políticos aducidos en defensa de uno u otro sistema, no siempre fueron coincidentes, así, en Argentina se creía que el federalismo era una defensa del interior contra las ideas liberales, de sentido centralista, que triunfaban en Buenos Aires, ciudad más abierta a las corrientes ideológicas que llegaban de Europa; en

tanto que, en México, eran liberales los defensores de la fórmula federal.

Entre las razones que se pueden citar para explicar la adhesión de distintos estados al sistema federal están: la influencia ejercida por el ejemplo de los Estados Unidos y su Constitución de 1787, y las poco fundadas teorías de que, en América Latina existió una tradición de autonomía y descentralización gubernativa, así como que, en la época virreinal, las diversas regiones gozaron de cierta autonomía o personalidad.

Desde el punto de vista constitucional, cuatro estados latinoamericanos son federales- Argentina, Brasil, México, Venezuela, y el resto unitarios.

Etimológicamente, una federación es "una unión de estados soberanos e independientes que se unen para formar una nación, como establece la Constitución de los Estados Unidos".¹

Para Montesquieu, una república federada es "un convenio por el cual varios cuerpos políticos consienten en ser miembros o partes de un estado mayor, que se proponen crear, una especie de sociedad de sociedades que constituye una nueva".²

Partiendo de estas definiciones, afirmamos que no existen federaciones en América Latina. Todos los estados latinoamericanos son, de hecho, unitarios.

Los sueños de Bolívar de una federación de la Gran Colombia pronto fallaron con la escisión del Ecuador, Colombia y Venezuela. En cuanto a la Federación de Centro América, no tuvo vigencia más allá de 1840.

El mantenimiento, en los cuatro países antes citados, del sistema federal, es más formal que real, pues han "limitado tanto el sistema federativo que son hoy repúblicas unitarias".³

De hecho, Venezuela se ha caracterizado siempre por un federalismo sui géneris, ya que los gobernadores de los estados han sido, y son, elegidos por el Presidente de la República, y no elegidos por voto popular. Por otra parte, y desde la Constitución de 1953, ha desaparecido la denominación, Estados Unidos de Venezuela, siendo sustituida por la de República de Venezuela.

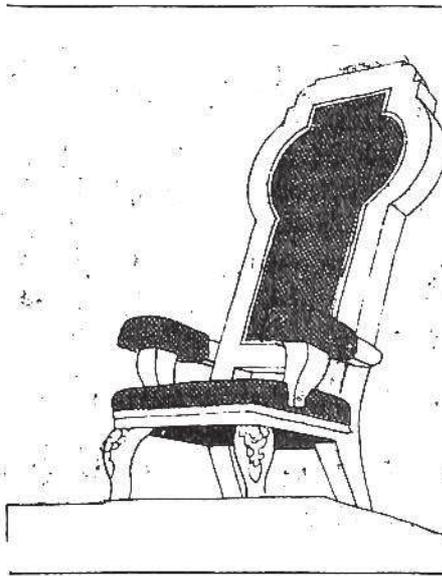
Análogo cambio de nombre se ha llevado a cabo en Brasil, cuya última constitución - 1988- se titula: de la República Federativa del Brasil, siendo el país que más cerca está de las características teóricas del régimen federal, aunque haya conocido periodos de centralización durante el mandato de Vargas.

Argentina conoció el auténtico federalismo de agregación que culminó en la Constitución de 1853, cuyo artículo 1 decía:

"la Nación argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según lo establece la presente Constitución".⁴

Durante la Revolución de 1966, que confirmó la constitución del 53, en cuanto sus preceptos no se opongan o hayan sido alterados por el Acta de la Revolución, los gobernadores de las provincias son designados y depuestos por el Presidente de la República.

De esta forma, extra-constitucionalmente, todos los estados federales son unitarios, la centralización se opera por el Poder Ejecutivo, que es poderoso, máxime si cuenta con el apoyo de las fuerzas armadas. Ejemplo de ello son el artículo 122 de la Constitución mexicana y el 34 de la brasileña que consagran una fórmula federal, cuya naturaleza contribuye a facilitar la centralización: la facultad de intervenir en la vida de los estados o provincias para



protegerlos contra la subversión exterior o interior.

Esa intervención, de hecho se ha solido desviar de sus objetivos para ser ejercida con fines políticos: desplazar a los gobernadores elegidos por sufragio popular, que no resulten gratos al gobierno central y reemplazarlos por agentes designados por el Poder Ejecutivo.

En el caso del Brasil, esa facultad ha sido empleada, más que todo, con miras a nombrar gobernadores, a presionar a un estado en forma económica, para obtener lo que el gobierno central pretende, con lo cual se nota una marcada diferencia con el aspecto anotado anteriormente.

Como se ve, la tendencia a reducir la posibilidad de descentralización y reforzar las facultades del Poder Ejecutivo, prevaleciendo el personalismo y, por tanto, el centralismo, características del sistema presidencialista dominante en América Latina.

II- ESTRUCTURA DEL GOBIERNO.

A) EL PODER EJECUTIVO: RAZONES DE SU PREPONDERANCIA:

El principio de separación de poderes fue plenamente incorporado al constitucionalismo latinoamericano desde que estos pueblos proclamaron su independencia de la monarquía española o portuguesa, y la gran mayoría de sus textos constitucionales están estructurados de acuerdo con ese principio. Así, el artículo 9 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, de 1949, declara:

"El gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

Y el artículo 49 de la Constitución de México de 1917 estipula:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".

A pesar de estos reconocimientos constitucionales, la realidad histórica, pasada y presente de los pueblos latinoamericanos, muestra claramente que el equilibrio y armonía entre los poderes no se ha conseguido y que, en cambio, el Poder Ejecutivo ejerce un claro predominio sobre los otros dos poderes.

Los países latinoamericanos adoptaron, en general, como forma de organiza-

ción del Poder Ejecutivo, la de los Estados Unidos, país que les había precedido en la independencia de la monarquía europea.

Sin duda contribuyeron a hacerles aceptar esta forma de organización, "la tradición de los virreyes y de los capitanes generales de la época colonial, e incluso, la espontánea floración de caudillos militares en las guerras de independencia".⁵

Pero el modelo básico fue la Constitución de los Estados Unidos, de 1787, que era, por otra parte, entre 1814 y 1848 "el único modelo existente de una forma republicana de gobierno en países de población relativamente amplia".⁶

En el sistema político presidencialista, como aseguran algunos publicistas, es grande la semejanza entre el jefe del Poder Ejecutivo y el rey en un régimen monárquico, que imprime al gobierno su propia personalidad, influyendo en los otros poderes.

Esta preponderancia no es igual en todos los países, aunque si bien está reforzada en algunos de ellos, como sucede en México, por la existencia de un partido oficial, el P.R.I., que domina la vida política nacional.

Hay otras naciones cuyos textos constitucionales, aunque fieles a la fórmula presidencialista del régimen, contienen preceptos que reconocen la facultad parlamentaria de formular votos de censura o desconfianza respecto de los Ministros. Así, la Constitución uruguaya de 1967, señalaba a la Asamblea General "el poder de censurar los actos de la administración o del gobierno. La desaprobación podrá ser individual, plural o colectiva y determinará la renuncia del Ministro o del Ministro o del Consejo de Estado".⁷

En Costa Rica, la Constitución de 1949, consagra la facultad de la Asamblea

Legislativa de formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios cuando a juicio de la Asamblea fueran culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o pueden causar perjuicios evidentes a los intereses públicos. - Artículo 120, inciso 24.

De lo anterior interesa destacar que, en la mayoría de los países latinoamericanos, a pesar de esa facultad de interpelación y censura que posee el Congreso, ello no implica más que una mera censura de tipo moral y no político, ya que hemos visto, la facultad de nombrar y remover los Ministros de Estado, es potestad irrestricta del Presidente de la República.

Los poderes de un Presidente latinoamericano son extremadamente variados. Todos los ministros son nombrados por él y solo de él depende su remoción, como bien lo estipula el artículo 149, inciso 1 de la Constitución de Costa Rica cuando dice:

"Son deberes y atribuciones exclusivas de quien ejerce la Presidencia de la República:

1- Nombrar y remover libremente a los Ministros de Gobierno".

y el 145, del mismo texto legal, reafirma lo dicho!

"Para el nombramiento y remoción de los Ministros bastará la firma del Presidente de la República".

Igual facultad consagran las constituciones del Brasil, artículo 84, inciso 1:

"Compete privativamente al Presidente de República:

1- nombrar e exonerar los Ministros de Estado

de Panamá, artículo 163, inciso 7:

"Nombrar y separar libremente a los Ministros de Estado y a los Miembros de la Comisión de Legislación,"

de Ecuador, artículo 115, inciso 10:

"Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

10- Nombrar y remover libremente a los Ministros de Estado, Gobernadores....."

No es esta la única innovación latinoamericana al régimen presidencialista. En distintos países, -Argentina, Costa Rica, México, Venezuela, Perú, Ecuador, entre otros, la Constitución señala la necesidad del refrendo ministerial para dar validez a las decisiones del Presidente, y ese refrendo le permite al Congreso, en muy pocos países, exigir la presencia de los miembros del Gabinete, y en caso de voto de censura, obligarles a dimitir.

Gozo también el Presidente de la iniciativa en la formación de las leyes, que en algunos casos es originaria y exclusiva; puede usar el derecho a veto total o parcial, veto que sin embargo puede ser anulado por dos tercios de los miembros del Congreso, artículo 127 de la Constitución de Costa Rica.

El Presidente es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, que en el caso de Costa Rica, país que no tiene ejército por precripción constitucional de su artículo 12, "se prescribe el ejército como institución permanente"-, se traduce en el ejercicio del mando supremo de la Fuerza Pública, cuerpo civil destinado a mantener el orden y la seguridad interna de la nación.

Posee además, el Presidente, el poder de legislar por decreto, facultad que: en el caso de Costa Rica, está expresamente prohibida por el artículo 9 de su constitu-

ción cuando dice: "Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de las funciones que le son propias".

De esta forma, el Presidente posee una influencia que le permite controlar y manipular al Congreso. "Dispone; generalmente, de un amplio poder para modificar la composición del Poder Judicial e influir en sus decisiones".⁸ Su autoridad sobre los gobiernos regionales y municipales es considerable.

Las razones que se pueden aducir para que haya llegado a consolidarse la preponderancia presidencial son varias. Unas de carácter histórico, como la tradición del caudillismo, "común a todos los países latinoamericanos"⁹, o la necesidad de personalizar el poder, propio de los pueblos de escasa educación política, "acostumbrados al paternalismo del señor o jefe".¹⁰

Otros son más actuales, como la deficiente calidad de los representantes parlamentarios, debida a que los partidos prefieren situar a sus mejores hombres en puestos decisorios, a la necesidad de disponer de un Ejecutivo fuerte, capaz de llevar adelante los programas de desarrollo y de garantizar el orden social y público.

Ahora, debemos preguntarnos, a través de qué factores o medios institucionales o funcionales se ejerce esa preponderancia presidencial, veamos:

A- 1) LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

Mientras la Constitución norteamericana reserva la iniciativa legislativa al Congreso, cuando dice en el artículo único de la Sección Primera que:

"Todos los poderes legislativos otorgados en la presente Constitución corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, que se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes".

Aunque en la práctica la iniciativa la ejerce también el Presidente; los textos latinoamericanos conceden tanto al Presidente de la República como a los miembros del parlamento la iniciativa en la formación de las leyes. Ejemplo de ello es el artículo 147 de la Constitución panameña de 1972:

"Los miembros de la Comisión de Legislación tendrán voz y voto en el Congreso Nacional de Legislación e iniciativa legislativa".

Ese Consejo Nacional de Legislación está integrado por el Presidente y Vice-Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, los Ministros de Estado y los miembros de la Comisión de Legislación, según reza el artículo 146, siendo ese Consejo Nacional el encargado de expedir las leyes nacionales para el cumplimiento de los fines del estado.

Análoga fórmula contempla la Constitución de la República de Honduras de 1965, en su artículo 201, inciso 32:

"Son atribuciones del Presidente de la República: participar en la formación de las leyes, presentando proyectos al Congreso Nacional, por medio de los Secretarios de Estado".

Sobre este mismo punto, la República de Costa Rica presenta una situación interesante de comentar: Dice el artículo 123 de su actual constitución que:

"Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa en la formación de las leyes corresponde a cualquiera de los miembros de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo, por medio de los Ministros de Estado".

y el artículo 118 expresa:

"El Poder Ejecutivo podrá convocar a

la Asamblea Legislativa a sesiones extraordinarias. En estas no se conocerá de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria, excepto que se trate de nombramientos de funcionarios que corresponda hacer a la Asamblea, o de las reformas legales que fueren indispensables al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento".

De esta forma, tenemos que en Costa Rica, el Poder Ejecutivo, goza de un plazo mayor que la propia Asamblea Legislativa, para ejercer la iniciativa en la formación de las leyes, pues puede hacerlo tanto durante las sesiones ordinarias como durante las extraordinarias. Mientras que, los Diputados solo pueden ejercer esa facultad durante las sesiones ordinarias, con lo que el Poder del Presidente adquiere gran fortaleza.

Esa facultad es aprovechada por el Poder Ejecutivo, para tratar de lograr la aprobación de proyectos de ley que son de su interés particular, y que, en las sesiones ordinarias se vieron obstaculizados en su trámite por la oposición política.

Esa facultad de iniciativa legislativa es, en algunos países latinoamericanos, delegada por el Congreso, en otros consta en la misma Constitución o bien es asumida por el Presidente sin una base jurídica sólida y clara.

También ocurre que, como es el caso de México, goza de esa facultad la misma Corte Suprema de Justicia y los Estados miembros de la Federación, como lo contempla el artículo 71 de su Carta Magna cuando dice:

"El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I- Al Presidente de la República.*
- II- A los diputados y senadores al Congreso de la Unión.*
- III- A las legislaturas de los Estados".*

Interesa subrayar que hay materias en las que se reserva al Presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo, la iniciativa en la formación de las leyes, en forma exclusiva.

Una reforma hecha a la Constitución de Chile de 1969, modificó el artículo 45 en se señalaba que lo relativo a suplementos de la ley general de presupuesto, creación de nuevos servicios públicos y aumento de sueldos a los funcionarios públicos era competencia exclusiva del Presidente.

Con la reforma citada, correspondía, además al Presidente, con carácter de exclusividad, la iniciativa de legislar en determinadas materias de orden económico-social relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la planificación nacional".¹¹

Por su parte, el artículo 57 de la Constitución del Brasil de 1969 consagra las materias en que el Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva:

"E' da competencia exclusiva de Presidente de la República a iniciativa das leis que:

- I- *disponhan sobre materia financeira;*
- II- *criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;*
- III- *fixem ou modifiquem os efectivos das forças armadas;*
- IV- *disponhan sobre organização administrativa e judiciaria, matéria tributaria e orçamentária de Distrito Federal, como sobre organização judiciária, administrativa, e matéria tributaria dos Territorios.*
- V- *disponhan sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;*
- VI- *concedan anistia relativa a crimes*

políticos, auvido o Conselho de Segurança Nacional.

Respecto a Costa Rica, hemos de decir que, como único proyecto de ley de competencia exclusiva del Presidente de la República, está el contemplado en el artículo 140, inciso 15 de la Constitución:

"Enviar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Presupuesto Nacional, en la oportunidad y con los requisitos determinados en esta Constitución".

Tal disposición marca una clara divergencia entre la legislación constitucional costarricense y las restantes de América Latina, al permitir al Presidente ejercer la iniciativa legislativa, en forma exclusiva, solo en lo referente al Presupuesto Nacional, cuya preparación compete, según el artículo 177, al Poder Ejecutivo por medio de un Departamento especializado en la materia, cuyo jefe será de nombramiento del Presidente de la República.

De todo, importa notar dos puntos, uno, que la iniciativa es compartida, en todos los estados latinoamericanos, por los miembros del Congreso y el Presidente de la República, con lo que tenemos una clara convergencia en materia constitucional.

Segundo, en los casos en que se permite al Presidente ejercer esa facultad, ella puede serlo, en forma exclusiva solo en ciertas materias, o bien, solo en sesiones extraordinarias para lo cual requerirá al refrendo del respectivo Ministro de Gobierno.

A-2) EL VETO.

El empleo del veto, entendido como la no sanción del Presidente de la República a un proyecto de ley aprobado por el Congreso, concede al Presidente un medio de acción más amplio y completo que al del presidente de los Estados Unidos.

"En tanto, la práctica constitucional norteamericana permite al Presidente el empleo solo del veto global, la práctica constitucional latinoamericana autoriza el empleo del veto total o parcial".¹²

En el Brasil, artículo 84, inciso V; México, artículo 72; Costa Rica, artículo 140, inciso 5; Colombia, artículo 86. preveen que el Presidente de la República puede interponer su veto a un artículo, a una palabra o a la totalidad del proyecto de ley aprobado por el Congreso.

El veto, pieza esencial en el régimen presidencialista, pretende dos cosas, una, establecer un equilibrio en favor del Presidente, equilibrio que, al carecer aquel de poder para disolver las Asambleas o Congresos, podría romperse a causa de la omnipotencia legislativa.

Segundo, fortalecer la posición del Presidente, al proporcionarle un medio de intervenir en la legislación, no solo rechazándola sino también para modificarla, al tiempo que toma menos violentos los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, facilitando las concesiones recíprocas entre ambos.

Mediante el empleo del veto, el Presidente puede no solo enmendar parcialmente un proyecto de ley que emana del Congreso, sino también reestructurar sus propios proyectos de ley, dándoles la forma originaria, que habían perdido en el Congreso.

Todo depende del uso que el Presidente haga de los amplios poderes de orientar la legislación; que el veto parcial le conceda; en extremo, le sería posible, en algunos países, desfigurar completamente el sentido de la legislación, e "incluso privar al Congreso de cualquier poder legislativo".¹³

Frente a tal alternativa, quedaría al

Congreso la posibilidad de resellar el veto presidencial, para lo cual, por regla general, la legislación constitucional latinoamericana exige una mayoría especial.

Así por ejemplo, en México, fue adoptada la normativa norteamericana de nueva aprobación, del proyecto vetado, por las dos cámaras, con una mayoría especial de dos tercios.¹⁴

En Chile bastaba la simple mayoría, Colombia, mayoría absoluta: en Ecuador, mayoría simple en una sesión conjunta de las dos Cámaras.

El veto puede ser interpuesto por el Presidente invocando dos razones inconveniencia o inconstitucionalidad.

Incumbe resolver el primer aspecto al mismo Congreso, a través de un mecanismo contemplado en la misma Constitución.

Pero cuando el veto se interpone por razones de inconstitucionalidad, el Congreso envía el proyecto vetado al Poder Judicial, para que, como guardián de la constitucionalidad de las leyes, dictamine el respecto. Es de notar que en este segundo caso no procede el resello.

A modo de ejemplo transcribimos el artículo 128 de la Constitución de Costa Rica:

"Si el veto se funda en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa, esta enviará el decreto legislativo a la Sala respectiva indicada en el artículo 10, para que resuelva el diferendo dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que reciba el expediente. Se tendrán por desechadas las disposiciones declaradas inconstitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea legislativa para la tramitación correspondiente. Lo mismo se hará con el proyecto de ley aprobado por la Asamblea

Legislativa cuando la Sala declare que no contiene disposiciones inconstitucionales.

Frecuentemente en América Latina, el Presidente posee "medios ocultos" de presión¹⁵, que no dan mucha independencia a los miembros del Congreso para resellar un veto. Donde existe la sumisión del Congreso al Presidente, este no tiene la necesidad de servirse del veto para imponer su voluntad. En México, por ejemplo, donde la existencia de un partido oficial garantiza la disciplina del Congreso, el recurso del veto es excepcional.¹⁶

En América Latina, el poder del veto es frecuentemente utilizado bajo la forma de veto parcial, que constituye una original contribución de la práctica constitucional latinoamericana al régimen presidencialista.

A-3) LAS FACULTADES LEGISLATIVAS.

Las facultades legislativas del Presidente se extienden especialmente a los poderes legislativos delegados y a los decretos con fuerza de ley, constituyendo la más importante diferencia jurídica entre la modalidad del régimen presidencialista en América Latina y el de los Estados Unidos.

Esas facultades constituyen una "infracción" el principio de separación de poderes, que permite al Presidente intervenir activamente en la confección de las leyes, e incluso, "algunas veces elaborarlas sin la intervención del Congreso".¹⁷

En virtud de los poderes legislativos delegados, que en Colombia, por ejemplo, reciben el nombre de potestad reglamentaria, el Presidente, como titular del Poder Ejecutivo, puede desarrollar las leyes por medio de reglamentos, decretos-leyes.

En la práctica sucede que tales actos no se limitan únicamente a la aplicación de

la legislación, sino que, llegan, en ciertos casos, a transformar su letra y su espíritu.

Costa Rica constituye una excepción a esta situación por cuanto al tenor de lo dispuesto en el artículo 9 de su Constitución:

"Ninguno de los poderes puede delegar el ejercicio de funciones que les son propias"

se prohíbe expresamente la delegación de funciones. Por tanto, el Presidente, en Costa Rica, carece de la facultad que gozan otros Presidentes latinoamericanos.

Si puede, en cambio, el Presidente en Costa Rica, reglamentar las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa, sin pasar al espíritu de su contenido, tal como se deduce del artículo 140, inciso 3, cuando dice:

"Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarias, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento".

requiriendo, necesariamente, la colaboración y firma del respectivo Ministro, lo que confirma que, no hay facultades legislativas delegadas en la persona del Presidente, ya que donde existe tal potestad, el Presidente la ejerce en forma exclusiva.

En cuanto a los decretos con fuerza de ley; el más reciente Derecho Constitucional ha venido a confirmar la facultad presidencial para emitirlos. Así, la Constitución del Paraguay de 1967, en su artículo 183 reza:

"Durante el receso del Congreso o hallándose éste por cualquier razón desintegrado, el Poder Ejecutivo podrá dictar decretos con fuerza de ley, con dictamen del Consejo de Estado y con la obligación de someterlos a la consideración de las Cá-

maras, dentro de los primeros 60 días del siguiente periodo de sesiones”.

Similar disposición contemplaba el artículo 55 de la Constitución del Brasil de 1969:

“O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:

- I- *segurança nacional;*
- II- *finanças públicas, inclusive normas tributárias;*
- III- *criação de cargo públicos e fixação de vencimentos.*

Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará, dentro de 60 dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo; se nesse prazo não houver deliberação o texto será tido por aprovado”.

En el caso de Costa Rica, no existe la potestad Presidencial de dictar decretos con fuerza de ley por cuanto, ellos quedan prohibidos implícitamente, por el artículo 9 ya citado, y el 121, inciso, I, que otorga a la Asamblea Legislativa la potestad exclusiva de dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica. Únicamente existen decretos con fuerza de ley, los dictados en 1948, por la Junta Fundadora de la Segunda República, después de la Revolución, y antes de ser promulgada la actual Constitución.

Ahora, debemos preguntarnos qué motivó al constituyente latinoamericano a otorgar este poder al Presidente. Tal vez el temor de ver convertido en dictador a su Presidente fue lo que le motivó a consagrar la facultad legislativa a favor de aquel, fa-

cultad que le fue negada al Presidente de los Estados Unidos.

A-4) LA INTERVENCION FEDERAL.

En los regímenes federales, México, Brasil, Argentina, donde está configurada la facultad de intervenir el poder federal en el interior de los estados o provincias, aunque constitucionalmente esa facultad corresponde al Senado o al Congreso, en la práctica suele ser el Presidente de la República el que toma la iniciativa.

¿Qué finalidad persigue la intervención federal? Como lo demuestra la realidad de los pueblos latinoamericanos, sobre todo en aquellos dotados de fuerza armada organizada, puesta bajo la dirección de un hombre que por lo general es el Jefe del Ejecutivo, la finalidad no es otra que deshacerse de aquellos gobernadores, elegidos popularmente, que resultan adversos al Poder Ejecutivo, y sustituirlos por otro que goza del beneplácito del Presidente.

La existencia de un trastorno interno, es un motivo invocado muchas veces para realizar esa intervención federal y acabar con la oposición al gobierno”. (18)

El artículo 122 de la Constitución mexicana expresa:

“Los poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En cada caso de sublevación o trastorno interior les prestarán igual protección”.

El punto fundamental de este comentario radica en que, la norma que consagra la intervención federal no aclara o define que se debe entender, o que se considera alteración, sublevación o amenaza interna o internacional contra un estado federado, con lo cual, la acción del Poder Ejecutivo es sumamente amplia y la interpretación que del articulado se haga dependerá del

interés de ese Poder respecto a un estado o provincia determinados.

A-5) LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS.

La existencia de una actividad legislativa presidencial es muy amplia en América Latina, sobre todo, respecto a los decretos con fuerza de ley, que prevén muchas constituciones latinoamericanas, condicionados a la posterior aprobación del Congreso.

Es frecuente también, el empleo de cláusulas constitucionales que prevén, en caso de urgencia, la suspensión de determinadas normas constitucionales, sobre todo las referidas a los derechos políticos y civiles de los ciudadanos, lo que le permite al Presidente intervenir por medio de decretos leyes, para hacer frente a una situación excepcional.

La normativa constitucional relativa a las situaciones de excepción o de emergencia, es muy variada en América Latina, y se expresa, fundamentalmente, a través de dos vías:

- A) el estado de sitio,
- B) los poderes o facultades extraordinarias.

Bajo la primera expresión se engloban “las distintas situaciones de excepción - estado de sitio, estado de prevención, estado de alarma, estado de emergencia, estado de urgencia-”.¹⁹

Estas manifestaciones son adoptadas, en cada una de las constituciones latinoamericanas, para calificar las situaciones excepcionales que la conmoción interior o la guerra exterior, pueden causar en la vida de los estados.

El estado de excepción suele traducirse “tanto en la suspensión de las garantías

constitucionales, como en el otorgamiento de facultades o poderes excepcionales al presidente".²⁰

Sucede también que, las condiciones de la suspensión de las reglas constitucionales, son previstas, muchas veces, en forma imprecisa, y ello, creemos, no debe extrañar si se tiene presente la inestabilidad que suele caracterizar la vida política y social de buena parte de los países latinoamericanos.

Citamos el artículo 29 de la constitución mexicana de 1917:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz, pública o de cualquier otra que ponga en la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con Consejo de Ministro y con la aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de este, de la Comisión Permanente, podrá suspender las garantías constitucionales que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente, a la situación pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo..."

y el 140, inciso 4 de la Constitución Política de Costa Rica:

"Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente de la República y al respectivo Ministro de Gobierno:

4) En los recesos de la Asamblea Legislativa decretar la suspensión de derechos y garantías a que se refiere el inciso 7 del artículo 121 en los mismos casos y con las mismas limitaciones que allí se establecen y dar cuenta inmediatamente a la Asamblea. El decreto de suspensión de garantías equivale, ipso facto, a la convocatoria de la Asamblea a sesiones, la cual

deberá reunirse dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes. Si la Asamblea no confirmara las medidas por dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros se tendrán por restablecidas las garantías.

Si por falta de quorum, no pudiere la Asamblea reunirse lo hará el día siguiente con cualquier número de Diputados. En este caso el Decreto del poder ejecutivo necesita ser aprobado por votación no menor de las dos terceras partes de los presentes".

De este modo, si bien tales dispositivos existen en todas las constituciones latinoamericanas, sus términos difieren considerablemente de unas a otras.

En algunos casos, la suspensión puede aplicarse a áreas específicas del país, así como a toda la nación, puede hacerse efectiva por el Congreso, o bien, en otras ocasiones, como en Costa Rica, el Presidente tiene el derecho limitado para decretarla por sí. El periodo durante el cual pueden ser suspendidas las garantías puede o no estar restringido.

Obviamente, una medida como ésta, está expuesta a abusos. Muchos casos ha habido en la historia latinoamericana, en los cuales los derechos fundamentales fueron suspendidos cuando no había peligro real de ataque externo o subversión interna, pero existía el deseo del Jefe del Estado de adoptar medidas arbitrarias contrarias a la Constitución, contra sus opositores políticos.

A-6) RELACIONES CON EL PODER JUDICIAL.

Todas las constituciones latinoamericanas proclaman la independencia del Poder Judicial en relación con los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Pero en la realidad, esa independencia puede ser limitada; a ese respecto existen grandes varia-

ciones entre los diferentes países latinoamericanos.

Algunas Cortes Supremas gozan de buena reputación por el grado de independencia, como en Costa Rica, y la Argentina antes de Perón. Otras, por el contrario, no han gozado de independencia, máxime en tiempos de dictaduras, como en la República Dominicana de Trujillo, la Argentina de Perón, la Venezuela de Pérez Jiménez.

Si bien hay un mínima interferencia presidencial en los grados inferiores de la escala judicial, es posible que las Cortes Supremas o los Supremos Tribunales Federales estén sometidos al influjo presidencial con finalidades políticas, - evitar la aplicación de sanciones a autoridades ejecutivas por la violación de los derechos de los ciudadanos-, en virtud de la facultad de designación de los Magistrados superiores, reconocida al Presidente, por algunas constituciones.

Pocos son los casos en que los jueces son nominados por el Presidente de la República, normalmente son seleccionados por el Congreso, o bien pueden ser escogidos por un sistema mixto, sea, por el Presidente de la República y ratificados por el Congreso.

Ejemplo del primer sistema es el artículo 164, inciso 2 de la Constitución de Panamá:

"Son atribuciones que debe ejercer el Presidente de la República con la cooperación del Ministro respectivo, del Consejo de Gabinete o del Consejo Nacional de la Legislación, según el caso:

3- Nombrar con la cooperación del Consejo de Gabinete a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia".

y la situación que vivió el Perú en 1968, cuando después del golpe de estado, el

nuevo Gobierno creó el Consejo Nacional de Justicia, en sustitución del Ministerio de Justicia y Culto, que pasó a encargarse del nombramiento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Los miembros de ese Consejo Nacional eran de nombramiento del Presidente de la República, de donde se deduce los miembros de la Corte de Justicia no gozaban de independencia en sus funciones.

Ejemplo de la nominación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia por el Congreso, lo constituye el artículo 121, inciso 3 de la Constitución de Costa Rica:

“Corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

3- Nombrar los Magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia;”

Nombrados por el Presidente de la República y ratificados por el Congreso Nacional son ejemplo los artículos 84 inciso XIV de la Constitución del Brasil, y el 96 de la Constitución de México.

En el caso de Costa Rica, debemos decir que, aunque no existe una magistratura vitalicia, los Magistrados, según el artículo 158, son elegidos por ocho años y se consideran reelegidos para periodos iguales, salvo que en votación no menor de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, se acuerde lo contrario.

No ha habido en Costa Rica, desde la promulgación de la actual Constitución Política de 1949, un solo caso en que, a un Magistrado se le hayan negado la reelección.

Por otra parte, es frecuente que, en ocasiones de golpes de estado, una de las primeras medidas a tomar por el nuevo régimen, sea la destitución de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, como su-

cedió en Argentina en junio de 1966, Perú 1968, más recientemente, Nicaragua en 1979.

CONSIDERACIONES FINALES

Con respecto a la forma de estado federal, hemos de concluir que, si bien todavía subsisten en el mundo las federaciones plurinacionales, como Suiza y la Unión Soviética, creemos que, las federaciones nacionales acaban o acabarán en el centralismo, sobre todo en América Latina, donde el Presidente de la República, como lo hemos visto, dispone de gran poder, y el estado unitario, con su gran fuerza, se extiende por toda la nación.

En el sentido clásico, creemos que el estado federal es una pieza de museo de las ideas latinoamericanas. No vemos cómo podrá ser establecido el federalismo en su pleno sentido, máxime si lo contraponemos a la naturaleza del sistema político adoptado en América Latina.

Los constituyentes latinoamericanos, al elaborar nuestras constituciones, tuvieron conciencia de dos necesidades igualmente importantes, dadas las condiciones sociales, políticas y económicas de sus países en desarrollo.

Por un lado, la necesidad de establecer un Poder Ejecutivo más fuerte que los europeos, a fin de evitar la descomposición de los jóvenes estados latinoamericanos que adquirirían su independencia de las monarquías europeas.

Por otro lado, la necesidad de evitar, al Jefe del Ejecutivo, la tentación de valerse de su predominio para transformarse en dictador, tentación que se hace particularmente fuerte por la existencia del caudillismo y el apego del pueblo latinoamericano a la persona de su jefe.

La solución que pareció propicia, para dotar al Poder Ejecutivo de la necesaria autoridad, y al mismo tiempo, reprimir la tentación a abusar del poder, fue la adopción del principio de separación de poderes.

De esta forma, la teoría francesa en cuya corriente se inspiraron los constitucionalistas latinoamericanos, y la influencia del régimen presidencialista de los Estados Unidos, se presenta como la convergencia de dos fuentes que garantizarían un sistema democrático.

El régimen presidencialista que hemos estudiado no es, régimen de completa separación de poderes, pues comparte ciertos medios de colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Ciertas características conforman la anterior afirmación y configuran el régimen como un híbrido entre el sistema presidencial puro, tipo norteamericano, y el parlamentario puro, tipo inglés, basta citar: el Presidente, que es el Jefe del Gobierno y Jefe del Estado, no es responsable políticamente ante el Parlamento.

Los Ministros, que en el caso de la República de Costa Rica, con obligados colaboradores del Presidente, y no simples secretarios de estado, subordinados a aquel, son nombrados y destituidos por el Presidente y no requieren de la confianza del Congreso para mantenerse en sus puestos. Sin embargo, el Congreso puede interpelarlos y censurarlos, sin que ello ocasione su caída.

Así mismo, el Presidente y sus Ministros no poseen acción directa sobre el Congreso, al que no pueden disolver.

Ello nos indica que, el funcionamiento del régimen presidencial en América Latina, está lejos de alcanzar la pureza del principio de separación de poderes, por lo

que es preferible hablar de un régimen de preponderancia presidencial.

Sin embargo, creemos que este fenómeno; de la preponderancia presidencial en América Latina, hacia el cual convergen la mayoría de nuestros países, no es, como afirman muchos publicistas, un medio para engendrar dictaduras, sino que, se ha prestado para disimular las que han existido bajo formas constitucionales.

¿Qué garantiza entonces, en este régimen de preponderancia presidencial; la existencia de la democracia? Creemos

que, esa garantía se encuentra en el carácter temporario del mandato residencial. Así, los constituyentes latinoamericanos se preocuparon más por asegurar el carácter temporario del ejercicio presidencial, que en limitar los poderes del presidente.

Para juzgar los méritos de esta modalidad particular del régimen presidencialista, la cuestión es, no solo, saber si lleva a una concentración mayor de poderes en manos del presidente, sino también, saber si esa concentración es o no necesaria en las condiciones económicas, políticas y sociales que prevalecen en América Latina, y

ver si esos poderes han sido o no, aplicados sin violentar, muchas veces, los derechos civiles y políticos de los ciudadanos.

Pero eso es tarea para un estudio posterior, el nuestro, demostrar la existencia de un régimen de preponderancia presidencial, y a través de que medios se ejerce, creemos está lograda, a pesar de ciertas diversidades, las experiencias nacionales y el análisis comparado de la situación particular del Ejecutivo en América Latina, revela algunos trazos de una manifiesta semejanza, amplitud de sus competencias, prerrogativas y responsabilidades.

NOTAS

- | | | | | | |
|----|-----------------------------|--|----|---------------------------|--|
| 1 | De Scantimburgo, João. | O Destino da América Latina. Companhia Editora Nacional, Rio de Janeiro, 1966, p. 175. | 11 | | Constitución Política de Chile, 1969. |
| 2 | Montesquieu. | Del' Esprit des Lois. XII Edición, Lib. IX, C.I. K | 12 | Meynaud, Juan | O papel do Executivo no Estado Moderno. In Revista Brasileira de Estudos Políticos, Num. 7, Belo Horizonte, 1959. |
| 3 | De Scantimburgo, João. | Op., cit., p. 175. | 13 | Ibid., p. 45. | |
| 4 | Sánchez Agesta, Luis. | Derecho Constitucional Comparado. Editora Nacional, Madrid, 1968, p. 67. | 14 | Alves de Souza, Sully. | A política nas Constituições contemporâneas. In Revista Brasileira de Estudos Políticos, Num., 29, Belo Horizonte, 1971. |
| 5 | Ibid., p. 71 | | 15 | | Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 72, incisos, a, b, c. |
| 6 | Ibid., p. 72 | | 16 | | Constitución de la República del Ecuador, artículos 82, 83, 84. |
| 7 | | Constitución del Uruguay. Artículo 48. | 17 | Alves de Souza, Sully. | Op., cit., p. 34. |
| 8 | Clemente Zamora, Juan. | Manual de Derecho Constitucional. 2 Edición, La Habana, 1945, p. 189. | 18 | Machado Paupério, Arthur. | Teoría democrática do Estado. Pallas S.A., Rio de Janeiro, 1976, p. 197. |
| 9 | Hernández Cartens, Eduardo. | Mosaico Latinoamericano. Primer Edición, Taller Gráfico, Madrid, 1963, p. 123. | | | |
| 10 | Ibid., p. 123. | | | | |

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Programa patrocinado por el Quinto Centenario del Descubrimiento de América.

Junta de Asesores: Presidente: Aníbal Pinto. Vicepresidente: Angel Serrano. Vocales: Rodrigo Botero, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, Norberto González, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Luis Angel Rojo, Santiago Roldán, Gert Rosenthal, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, María Manuela Silva, Alfredo de Sousa, María C. Tavares, Edelberto Torres-Rivas, Juan Velarde Fuertes, Luis Yañez-Barnuevo. Secretarios: Andrés Bianchi, José Antonio Alonso.

Director: Osvaldo Sunkel
Director Adjunto: Vicente Donoso
Secretario de Redacción: Carlos Abad

Consejo de Redacción: Carlos Bazdresch, A. Eric Calcagno, José Luis García Delgado, Eugenio Lahera, Augusto Mateus, Juan Muñoz.

Número 17

Enero - Junio 1990

SUMARIO

EL TEMA CENTRAL: <<ESTRATEGIAS Y POLITICAS INDUSTRIALES>>

POLITICAS INDUSTRIALES NACIONALES

Casos latinoamericanos

- *José Tavares de Araujo Jr: Lia Haguenauer y Joao Bosco M. Machado, *Proteção*, competitividade e desempenho exportador da economia brasileira nos anos 80.
- *Alejandro Jadresic: Transformación productiva, crecimiento y competitividad internacional. Consideraciones sobre la experiencia chilena.
- *José Manuel Salazar y Eduardo Doryan: La reconversión industrial y el Estado concertador en Costa Rica.
- *Jacques Marcovitch: Política industrial e tecnológica no Brasil: Uma avaliação preliminar.

Casos europeos

- *Mikel Buesa y José Molero: Crisis y transformación de la industria española: base productiva y comportamiento tecnológico.
- *Rafael Myro: La política industrial y la recuperación de la industria española.
- *Jaime Andrez: A política industrial em Portugal.
- *Paolo Guerrieri: Patrones de especialización comercial y competitividad internacional: el caso italiano.

Análisis de Procesos Sectoriales de Reconversión Industrial

- *Jorge Méndez: La industria metalmecánica y la reestructuración industrial en Colombia.
- *Roberto Bisang: Transformación productiva y competitividad internacional. El caso de las exportaciones siderúrgicas argentinas.
- *Eduardo Arguedas: Reconversión de la industria química: una opción para el desarrollo de Costa Rica.
- *Jorge Beckel: Cooperación técnica industrial en el ámbito empresarial latinoamericano.

Y LAS SECCIONES FIJAS DE

*Reseñas temáticas: Examen y comentarios-realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema. Se incluyen ocho reseñas realizadas por Lia Haguenauer, Eugenio Lahera, Alejandro Rofman, María Jesús Vara (latinoamericanas); Pablo Bustelo, Claudio Cortellesse, Pascual Díaz, Fernando Luengo y Arturo González Romero (españolas).

— Suscripción por cuatro números: España y Portugal, 6.600 pesetas; Europa, 56 dólares; América Latina, 45 dólares y resto del mundo, 65 dólares.

Agencia Española de Cooperación Internacional
Revista Pensamiento Iberoamericano
Avenida de los Reyes Católicos, 4
28040 Madrid
Teléfono: 583 83 91
Télex: 412 134 CIBCE
Fax: 583 83 10