

# EL PODER EJECUTIVO LATINOAMERICANO

TESIS

Para optar por el Grado de Doctor en Derecho

Lic. Salvador Valencia Carmona  
México, 1976

205



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

### CAPITULO I

#### INFLUENCIAS INDIGENA Y COLONIAL.

- 1.- La Civilización Indígena.
- 2.- La Administración Colonial.
- 3.- Cabildo e Independencia.

### CAPITULO II

#### LAS CONSTITUCIONES INDEPENDISTAS.

- 1.- Los Intentos Monárquicos.
- 2.- Los Ejecutivos Colegiados.
- 3.- Bolívar y el Ejecutivo Vitalicio.
- 4.- Triunfo del Régimen Presidencial.

### CAPITULO III

#### LA ERA DE LOS CAUDILLOS.

- 1.- Los Efectos de la Independencia.
- 2.- Origen y Transformación de los Caudillos.
- 3.- El Caudillismo en la Política y en la Constitución.
- 4.- La Agonía del Caudillismo.

### CAPITULO IV

#### EL EJECUTIVO LATINOAMERICANO Y SU CONTEXTO.

- 1.- El Marco Social.
- 2.- La Estructura Económica.
- 3.- Las Instituciones: Fuerzas Armadas, Iglesia, Partidos.
- 4.- Clases Sociales y Grupos de Presión.

CAPITULO V  
TENDENCIAS PRINCIPALES.

- 1.- El Presidencialismo Latinoamericano y sus Características.
- 2.- Las Formas del Presidencialismo.
- 3.- Los Ensayos Parlamentarios.
- 4.- El Ejecutivo Colegiado en Uruguay.
- 5.- El —  
Ejecutivo en Cuba.

CAPITULO VI  
CONSTITUCION Y EJECUTIVO.

- 1.- Estructura y Organización del Ejecutivo.
- 2.- Ejecutivo —  
Fuerte contra Ejecutivo Débil.
- 3.- Relaciones con los otros Po—  
deres.
- 4.- Elección y Sucesión Presidencial.
- 5.- El Proble—  
ma de la Reelección.
- 6.- Ejecutivo y Funciones del Estado. —
- 7.- Gobierno y Administración.

## CAPITULO I

### LAS INFLUENCIAS INDIGENA Y COLONIAL

**Sumario:** 1.- La Civilización Indígena. 2.- La Administración Colonial. 3.- Cabildo e Independencia.

Un punto de vista general sitúa el nacimiento oficial de los países latinoamericanos a principios del siglo diecinueve, lo cual es una idea útil porque sirve para señalarnos el momento en que empiezan a gobernarse en forma independiente, pero desde el punto de vista histórico la idea no es tan exacta porque se trunca una parte importante de su evolución. Difícilmente se podrían comprender algunos rasgos de las instituciones políticas latinoamericanas, sin antes examinar -aun cuando sea brevemente- las influencias de la civilización indígena y de la administración colonial.

Dejó huella ese pasado en la formación del poder político y de las propias naciones latinoamericanas. Aquellas épocas nos legaron una profunda tradición de poder personal, tanto el monarca -- indígena como el virrey fueron ejecutivos centralizados, autoritarios. La configuración territorial y los centros actuales de poder político tienen sus raíces en las viejas capitales indígenas o en las divisiones establecidas durante la colonia. Precisamente una institución -- colonial, el cabildo, fue cuna del movimiento libertario y órgano de transición entre la autoridad colonial y la independencia.

## 1.- La Civilización Indígena.

Hasta poco antes de la conquista, la civilización indígena giraba en torno a dos centros de poder: la confederación azteca y el imperio inca, aquella se extendía por toda Mesoamérica y éste iba del Ecuador hasta el norte de Chile. Fuera de estos dos centros de dominación, se encontraban diseminados varios grupos humanos que frecuentemente yacían en la barbarie, pero también había pueblos más evolucionados como los chibchas o los mayas que nos asombran todavía por su refinada cultura. Las sociedades precolombinas más avanzadas estaban todavía en la edad de bronce, de sus grandes construcciones quedan aún inapreciables vestigios y su organización política adoptó la forma de un estado teocrático y militar.

Sobre los lugares en que se desarrollaron las sociedades indígenas, se levantaron después los primeros establecimientos españoles y se trazaron algunas divisiones administrativas. Casos notables son el imperio inca sucedido por el virreinato y más tarde por el moderno estado peruano, la confederación azteca convertida también en virreinato y luego en nación mexicana, así como ciertos estados andinos o centroamericanos estructurados en base a núcleos de población autóctona.

Ahora bien, nos interesa conocer sobre todo cómo se gobernaron los pueblos azteca e inca, cuyo ascendiente político fue indudable respecto de los demás grupos indígenas.

Bastante se ha discutido sobre la naturaleza y las características de los gobernantes aztecas. De acuerdo con los primeros cronistas españoles, en una interpretación que después se hizo tesis general, el pueblo azteca era dirigido por un rey o emperador, quien gozaba de inmensos poderes sobre hombres y cosas. - Contra esta opinión, sin embargo, han reaccionado algunos autores de derecho indígena, quienes criticaban el "error tan generalizado" de equiparar la organización política indígena con la monarquía europea, dado que no se puede "jerarquizar" a tales sociedades a la manera del imperio de Carlomagno o del de Carlos V (1).

En torno a dicha controversia, pensamos que la forma de gobierno dominante que adoptaron los pueblos indígenas, entre ellos el azteca, fue indudablemente la monarquía.

Si se examinan las características de los señores que dirigían los pueblos indígenas, comprobamos que tanto la obtención - como el ejercicio del poder se llevaba a cabo de la manera en que acontece en un régimen monárquico: los gobernantes tenían generalmente un mandato de por vida, ascendían al cargo según un cierto orden dinástico y gozaban también de una posición mayestática (2). Claro que hay una buena distancia entre nuestra monarquía autóctona y el modelo europeo; lo que sucedió fue que los viejos cronistas aplicaron su esquema mental a la nueva realidad que tenían delante, se esforzaron por ajustar la monarquía que habían vivido a -

la forma en que se gobernaban los indígenas, sin llegar a descubrir la fisonomía singular que ésta poseía.

Cuando se posa la mirada en el gobernante azteca, se constatan los rasgos y las funciones tan peculiares que tenía en la organización política autóctona, donde al propio tiempo era monarca, caudillo militar y supremo sacerdote. El señor azteca, cuya figura se reflejaba en todos los aspectos de la vida colectiva, recibía como máximo título el de "tlatoani" (el orador) cuando presidía el consejo de jefes, pero también se le denominó "tlacatecuhtli" cuando actuaba como jefe militar.

Al cargo de "tlatoani" se ascendía mediante elección, pero este procedimiento no era como lo conocemos hoy día y tampoco fue siempre el mismo, sufrió importantes modificaciones durante la evolución del pueblo azteca, fenómeno comprensible en una sociedad que se regía por un derecho esencialmente consuetudinario. En un principio, el señor azteca se designó con amplia participación del pueblo, así aconteció con Acamapichtli y en menor grado con sus sucesores inmediatos (6); sin embargo, a partir de Itzcóatl, la designación del "tlatoani" quedó en manos de un reducido número de electores (cuatro electores nobles que eran "tecuhtlaques" y los reyes de Texcoco y Tlacopan), quienes podían seleccionar al nuevo gobernante entre varios candidatos, siempre y cuando fueran de la misma familia lo que demuestra la presencia

de una dinastía (4); para la designación, los electores —que eran— miembros de la familia real o cercanos a ella— consideraban — las cualidades personales y el valor en hechos militares del candidato, asimismo oían el sentir de ciertos miembros destacados de — la clase dirigente, lo cual significa que un acto tan importante como la elección dependió de una estrecha oligarquía.

Un gran ceremonial era dispensado al "tlatoni" una vez electo. Tras las largas ceremonias de entronización, el nuevo gobernante se presentaba al pueblo; Soustelle, describe ese momento que debía causar un gran impacto:

"Finalmente, hablaba al pueblo, exhortándole sobre todo a venerar a los dioses y a huir de la embriaguez. Aparecía entonces con todo el esplendor del atuendo imperial, llevando sobre la frente la diadema triangular de oro y de turquesas, envuelto en el manto verde, adornado con joyas de piedra verde y teniendo en la mano un cetro en forma de serpiente" (5).

Hay que subrayar el llamado que hacía el recién nombrado monarca para honrar a los dioses, ahí se hace patente el marcado carácter teocrático de aquella sociedad, la existencia del pueblo azteca "giraba alrededor de la religión, y no había un solo acto de la vida pública y privada que no estuviera teñido por el sentimiento religioso" (6). En estas condiciones, era natural que el propio monarca ocupara un destacado sitio en la organización sacerdotal y se le atribuyeran también importantes funciones religio—

sas, a lo cual todavía hay que agregar que tanto él como todos los altos funcionarios del estado habían sido educados en el Calmecac, escuela eminentemente sacerdotal.

Aunque los primeros deberes del emperador eran con los dioses, contraía también elevadas obligaciones para con el pueblo, por ser "el padre y la madre" de los mexicanos estaba obligado a hacerles justicia y a luchar contra la carestía, asegurándoles la abundancia de "los frutos de la tierra, para que siempre hubiese mucha hartura" (7). Los emperadores tomaban sus deberes con toda seriedad, procuraban servir y ayudar en las grandes desgracias, así Moctezuma I distribuyó víveres y ropa y Ahuítzotl repartió cargas de maíz entre las víctimas de las inundaciones. Desde entonces se estableció una profunda relación afectiva entre el soberano y el pueblo, la cual tiene su correlato en el moderno sentimiento colectivo de protección que los gobernados experimentan, en ocasiones, por el presidente latinoamericano.

En cuanto a las facultades propiamente gubernamentales del soberano azteca, si utilizamos la moderna terminología podríamos decir que cubrían los aspectos administrativo, legislativo e incluso judicial. Como jefe de la administración, correspondía al "tlatoani" nombrar a gran parte de los funcionarios y empleados públicos; para desarrollar su actividad en este campo, tenía tam-

bién "sus consejeros que eran los grandes y los dignatarios del reino. -- Tenía sus ministros que siempre estaban a su lado; su ministro de la -- guerra, tlacochealcatl, sus ministros de justicia, de cultos y de hacienda -- (8). Estaba también el monarca investido de la facultad de legislar, como activos reformadores de las leyes se señalan especialmente a -- Huitzilfhuatl y al último rey Moctezuma. Se encontraba el "tlatoani", -- por último, a la cabeza de la administración de justicia, las causas -- más difíciles y las decisiones más importantes en materia judicial se -- sometían a su consideración, amén de que se le informaba periódica--- mente del curso de los negocios y le hacían saber las resoluciones dic--- tadas en los casos ya concluidos (9).

¿Cuáles eran las limitaciones a las vastas facultades del monarca azteca?

En realidad, el poder del señor azteca era inmenso y -- sólo encontraba ciertos límites en las orientaciones de sus conseje--- ros y en la acción de los tribunales. De gran influencia fue el --- "Tlatocan", consejo supremo que escuchaba el "tlatoani" en los nego--- cios más graves del reino, se integraba este organismo por nobles--- distinguidos y el número de sus miembros era entre doce y veinte. En una materia tan cardinal como fue la paz y la guerra el --- monarca azteca no era absoluto, requería de la conformidad de los señores de Texcoco y de Tlacopan, en ---

virtud de la confederación que tenían pactada. Los tribunales aztecas, por último, llegaron a gozar de una gran autonomía (10), y el jefe de la organización judicial denominado "Cihuacóatl", ha sido considerado por muchos como el segundo personaje político de aquella sociedad indígena (11).

Veamos el otro centro de poder que estaba representado por el imperio inca.

Un "notorio paralelismo", como bien lo ha señalado -- -- Katz (12), existió entre los pueblos azteca e inca; ambos florecen y agonizan en épocas parecidas, su agricultura tiene grandes semejanzas, la tenencia de la tierra correspondía en gran medida a la colectividad ("ayllú" para los incas y "calpulli" para los aztecas), -- los dos fueron --parafnascando a Casb-- "pueblos del sol", el poder de los señores que los gobernaron fue similar, aunque también -- -- existen ciertas diferencias que conviene precisar.

Los incas habían llevado la pleitesía por su gobernante -- -- mucho más lejos, se le rendían honores como si fuera una divinidad y la transmisión del cargo se hacía de padres a hijos; sobre -- -- este punto, Von Hagen, ha expresado:

"La gente temía a su Inca, pero también le rendía culto. Para ellos era un ser divino; era el hijo del Sol. Cuando moría, -- -- el Inca decía que su padre, el Dios Sol, lo había llamado a su lado. El Señor Inca constantemente visitaba sus tierras, pues quería ver con sus propios ojos que sus leyes se obedecían. Se interesa

ba en su pueblo porque su poder provenía del pueblo. De modo que tenía muchos nombres: El Inca Unico, el Hijo del Sol, el Amante-de los Pobres" (13).

En tales condiciones, en el monarca inca se observa un mayor grado de concentración de poder y las limitaciones desaparecen. En efecto, el emperador, rodeado de una pompa fascinante, administraba sus dominios a través de los miembros de su familia, a ellos se les confiaban las altas dignidades del sacerdocio, el mando de los ejércitos y la gobernación de las provincias. Este sistema permitió una política uniforme, la realización de obras colosales y un imperio económicamente pujante.

La sumisión hacia el emperador alcanzaba niveles increíbles, nadie podía tocar su sagrada persona, nadie osaba alzar los ojos al hablarle, y a nadie se permitía acercarse sino descalzo y llevando una pequeña carga a la espalda en señal de acatamiento. El respeto excesivo para con el soberano se manifestaba en todo lugar; Barros Arana, describe una visita del emperador que, toda proporción guardada, tiene ciertas semejanzas con las giras políticas de algunos ejecutivos latinoamericanos:

"El soberano emprendía cada cierto número de años --- una ostentosa visita para reconocer su imperio. Algunos indios, --- recomendados por la igualdad del paso, llevaban sobre sus hombros la litera imperial, mientras el pueblo se disputaba el honor de cargar su equipaje, de limpiar el camino, de cubrirlo de flores y de ofrecerle sus obsequios. Al descorrerse el velo que ocultaba al soberano, las estrepitosas aclamaciones de la muchedumbre podían hacer caer aturdidas las aves del cielo" (14).

En varios países latinoamericanos aun subsiste demasiada solemnidad en torno al ejecutivo; muchos políticos, so pretexto del "cuidado de las formas", llegan o se mantienen en cargos de responsabilidad practicando el servilismo—esclavitud del espíritu— para quien ejerce el mando; tales prácticas perjudican grandemente al titular del ejecutivo, al cual se le quema tanto incienso que --- cree ser infalible, cualquier opinión disidente la considera deslealtad y el ambiente político termina por enrarecerse. Contra este culto a la personalidad tienen que combatir las mentes progresistas - dentro y fuera del gobierno, para que nuestros pueblos se democraticen y adquieran una mayor conciencia cívica.

## 2.- La Administración Colonial.

A lo largo de tres siglos la administración hispano-lusitana demostró su eficacia en las colonias americanas, donde logró - mantener el orden y la tranquilidad generales, salvo esporádicos - brotes de violencia. Es aún mayor su mérito, si recordamos la - presencia de potencias marítimas importantes como Inglaterra, --- Francia y Holanda, que ambicionaban esos inmensos territorios, - los cuales permanecieron casi intactos hasta la época de la independencia.

España dividió sus dominios en cuatro grandes virreina--

tos: Nueva España, Perú, Nueva Granada y Río de la Plata; los dos primeros se crearon poco después de la conquista y los últimos en el siglo XVIII.

Compleja estructura tuvieron los virreinos. Como autoridades principales funcionaron el virrey y la audiencia; el primero era el representante personal del monarca y encargado del ejecutivo, la segunda tenía el carácter de tribunal superior, asesoraba al virrey y poseía ciertas facultades legislativas. Auxiliaban a estas autoridades una nutrida burocracia compuesta de gobernadores, corregidores, alcaldes mayores y funcionarios municipales.

Desde el viejo continente, el rey, asesorado por el Consejo de Indias, dictaba las líneas políticas generales a que tenía que someterse el virreinato.

Fue el virrey encarnación suprema del estado español en las Indias. Tenía el título de capitán general, gobernador del reino y presidente de la audiencia. Su mandato originariamente de por vida, se redujo a tres y luego se amplió a cinco años. Para seleccionarlos se tuvo esmero y en ellos depositaba el rey toda su confianza.

Dan idea de la posición central del Virrey sus principales atribuciones en materia administrativa. Estaban a su cargo los servicios generales: salubridad pública, correos, alumbrado, obras

públicas, censos, fomento económico, alimentación del pueblo, -- desagué del valle de México, beneficencia, instrucción pública, previsión social. Otro aspecto de gran interés fue la actividad del -- virrey como superintendente de la real hacienda, a este respecto -- debía poner especial cuidado en que se recabaran los diversos in--gresos de manera regular y eficiente, inclusive algunos virreyes -- que habían manejado con negligencia los fondos públicos o descuidado la recaudación se hicieron acreedores a severos castigos; pero la tarea hacendaria no terminaba allí, sino que el virrey debía también preservar las fuentes de ingreso, particularmente en los renglones de minería, moneda, agricultura, ganadería, bosques y pastos. Tenía también el virrey considerable influencia en el aparato administrativo; ejercía control sobre gobernadores, corregidores y alcaldes mayores (no los adelantados); podía también nombrar a -- los empleados públicos, cuando ello no estaba confiado por la ley -- a otra autoridad. Era el virrey, en fin, la autoridad superior en -- que recaían las más heterogéneas atribuciones, como la del Regio--Patronato Indiano que incidía en el terreno eclesiástico, las del -- cuidado de los indígenas y reglamentación del trabajo y del comercio que incursionaban en el dominio social, o la de gran importancia de capitán general, que lo obligaba a ejercitar la defensa exte--rior e interior de la colonia (15).

Mas las facultades del virrey trascendían también el ám

bito legislativo y judicial. En el primer aspecto, aparte de participar el virrey en el acuerdo de la audiencia de la que era presidente, expedía ordenanzas de buen gobierno que recibían el nombre de "instrucciones", las cuales aunque estaban sujetas a revisión por el Consejo de Indias debían ejecutarse mientras tanto (16). Por lo que se refiere a las judiciales, el virrey tenía "la facultad de proceder de oficio o a petición de parte contra los oidores, alcaldes y fiscales", con moderación podía indultar la pena impuesta por los tribunales de justicia, y en materia de encomiendas sus atribuciones también "rozaban con la administración de justicia" (17).

Si quisiéramos emitir una conclusión acerca de las atribuciones del virrey, tendríamos forzosamente que coincidir con Ots Capdequí, en el sentido de que "su nota distintiva fue la universalidad, abarcando, en consecuencia, todos los aspectos de la vida pública: legislativo, gubernativo, fiscal y económico, judicial, militar y aun eclesiástico" (18). Es menester, empero, advertir en relación con las impresionantes atribuciones del virrey, que fueron sufriendo progresivas restricciones a lo largo del período colonial; el prepotente funcionario de los primeros tiempos, considerado "alter ego" del rey, fue resintiéndose cada vez más la acción de la metrópoli, así como de los controles derivados de la propia estructura virreinal.

Los principales medios de control del virrey fueron los siguientes: 1.- La acción de la Autoridad Real. 2.- La Audiencia. 3.- Las Visitas. 4.- Los Juicios de Residencia.

Desde los primeros momentos de la colonia preocupó al rey el gobierno de sus vastos dominios, de ahí que creara diversos organismos para auxiliarlo en esta labor y que fueron sucesivamente la Casa de Contratación de Sevilla, el Consejo de Indias y, por último, la Secretaría del Despacho Universal de las Indias; sin embargo, la lejanía de la metrópoli y la lentitud de las comunicaciones hacían relativo el control de estos organismos, sucediendo frecuentemente que las autoridades virreinales obraban según la conocida frase "obedécese pero no se cumple", en cuanto formalmente se manifestaba conformidad con la orden expedida por el rey, pero nunca se llevaba a la práctica. En tal situación, el rey fue implantando otros medios de control; giraba "instrucciones" a los virreyes para que se ajustaran a ellas, estableció "informes" periódicos y obligatorios y demandaba "la real confirmación", para la plena validez de muchas de las resoluciones adoptadas por las autoridades coloniales.

Otra importante limitación provino de la audiencia, órgano del que puede decirse que compartió con el virrey el gobierno de la colonia e inclusive llegó a fiscalizarlo. La audiencia era fun-

damentalmente un órgano corporativo de la administración de justicia, pero también tuvo "funciones de gobierno que en España no -- llegó a desempeñar nunca", era cuerpo consultivo del virrey en los negocios más arduos y constituida en "real acuerdo", ejercía la facultad legislativa mediante los famosos "autos acordados" (19). Pero todavía más, podía enjuiciar e incluso acudir al monarca cuando disenta de las decisiones que había tomado el virrey, particularmente, "El hecho de que la Audiencia e inclusive los oidores individuales podían corresponder con la Corona, sin necesidad de una autorización respectiva por parte del virrey o del presidente de la Audiencia, aumentaba más aún la eficacia de este control sobre la actividad administrativa virreinal"(20).

Mediante las visitas se mantuvo también vigilancia sobre el virrey, consistían en investigaciones e inspecciones que realizaban enviados del monarca, ante la sospecha o la denuncia irregulardades. Este procedimiento era eminentemente "secreto". Hubo visitas generales para todo un virreinato o capitania general, así como visitas especiales para inspeccionar la gestión de un organismo o de un funcionario determinado. Se diferenciaban las visitas de las residencias, que veremos más adelante, en que las primeras se despachaban en cualquier momento y se practicaban durante el ejercicio del cargo del investigado, en tanto que la segunda sólo se exigía al tiempo de terminar su mandato la autoridad residenciada.

Existió una institución singular, por último, que de estar en vigor provocaría escándalo y temor entre nuestros políticos: el juicio de residencia.

Consistió la residencia en un juicio de carácter público, a través del cual se concedía acción popular para presentar quejas por las faltas que hubiera cometido el funcionario que había terminado su mandato. Se llamaba a este procedimiento así, dice Esquivel Obregón, "porque durante él se asignaba al funcionario residenciado un lugar donde debía permanecer, alejado de aquél en que había ejercido sus funciones, de las que se separaba; se publicaban pregones convocando a todos aquellos que tuvieran algún agravio -- que el funcionario encausado les hubiera hecho"(21).

Se aplicó el juicio de residencia a todos los funcionarios coloniales, desde los humildes cargos municipales hasta los propios virreyes, de ahí que se haya dicho que "fue en los territorios de las indias donde este juicio alcanzó una estructuración -- más amplia y sistemática y donde cumplió una función histórica -- más importante"(22).

En la práctica la residencia tuvo un funcionamiento irregular; se aplicó con éxito a ciertos virreyes e injustamente a -- otros (23), pero aunque se ha discutido sobre la eficacia respecto de los funcionarios más elevados, en todos los demás casos, ha -- señalado Fix Zamudio, "ejerció una influencia benéfica en la marcha

de los asuntos de gobierno, constituyendo un método adecuado para lograr, hasta cierto punto, el cumplimiento de las leyes de ----- indias" (24).

Portugal ejerció su administración en Brasil siguiendo - muy de cerca la experiencia española, pero el punto de partida fue un poco diferente.

Distraído en la conquista de la India Oriental, Portugal- no prestó especial cuidado a los nuevos dominios americanos, sólo hasta que otras potencias europeas empezaron a codiciarlos, se - confió la administración de la colonia a algunos grandes señores - portugueses llamados los "donatarios", entre quienes se distribuye- ron doce grandes capitanías hereditarias y para su gobierno se les dotó de facultades discretionales (25). Escaso éxito tuvo este siste- ma, retardó la explotación económica y la implantación de una ad- ministración eficaz en Brasil.

Ante tan inconveniente estado de cosas, se revocaron - los poderes de los "donatarios" y se les reemplazó por una organi- zación central más consistente, de ahora en adelante a las diver- sas capitanías se le hizo depender de un capitán general, especie - de virrey, al cual se le fijó como residencia la ciudad de Bahía.

Durante los años de la unión dinástica entre Portugal y

En España, bajo la autoridad de la casa de los Habsburgo, 1580-1640, la administración aumentó su semejanza con la impuesta por Madrid, se crea el "Conselho da India", subsiste el capitán general, se añaden los "ouvidores" y los "senados da camara", éstos últimos por su autonomía se corresponden con los cabildos (26). Cuando el Brasil vuelve nuevamente al dominio portugués conservará en líneas generales su misma organización; así nos encontramos a mediados del siglo XVIII a un virrey y sus capitanes generales rodeados de ciento boato, fungiendo también como presidentes de los tribunales de justicia y sujetos al juicio de residencia.

Repercusiones cardinales tuvo la colonia en la organización nacional y en el orden jurídico y político.

Llama la atención, en primer lugar, la coincidencia territorial de los países latinoamericanos con la estructura colonial, aunque dicha coincidencia no sigue un camino simétrico, adopta variantes y parece combinarse en un mosaico multicolor. En ocasiones virreynatos y actuales naciones convergen plenamente, como sucede en los casos de México, Colombia, Perú o Argentina. Otras veces los distritos jurisdiccionales de las audiencias y las capitanías generales contribuyeron a la creación de los estados, así aconteció en Venezuela, Chile y Ecuador. En fin, no faltan oportunidades en que simples gobernaciones, divisiones territoriales

secundarias o eventuales factores derivados del coloniaje originan un país, como en Centroamérica, Bolivia, Paraguay y Uruguay (27).

Pero el asunto no para ahí, la distribución de muchos centros actuales de poder político y económico está en la colonia. La economía colonial se organizó, señala Felipe Herrera, en función de la metrópoli, no de las necesidades internas, como se manifiesta en la "tendencia centrífuga" de las ciudades fundadas por los conquistadores. Las nuevas ciudades españolas y portuguesas—Lima, Cartagena, Panamá, La Habana, San Salvador de Bahía, Río de Janeiro, Santa María de los Buenos Aires, Valparaíso, Valdivia, Buenaventura, Veracruz— se erigen al lado del mar. Esta organización "radial" de las colonias hispanoamericanas explica el aislamiento recíproco entre ellas (28).

Procede también de la colonia una valiosa tradición jurídica, cuyos rastros son visibles en los distintos órdenes jurídicos nacionales. Concluido el movimiento de independencia fue manifiesta la presencia colonial en el renglón jurídico, basta recordar que el derecho español y las leyes de indias continuaron vigentes durante muchos años, en aquellos preceptos que no estuvieron en contradicción con la soberanía de los nuevos estados.

De la colonia nos quedó, por último, una escasa experiencia en los asuntos de gobierno. La administración tuvo un mar

cado espíritu restrictivo, se prefería a los peninsulares en los puestos de mayor responsabilidad, por eso la mayoría de los hombres que gobernaron después de la independencia carecían de formación política. Esta discriminación se comprueba en el origen de las personas que ocuparon los más altos cargos. De 170 virreyes que hubo en América, sólo 4 fueron americanos y éstos eran hijos de empleados españoles, de 602 capitanes generales de provincia, sólo 14 fueron originarios del nuevo mundo; parecido sucedió con otros altos cargos eclesiásticos y administrativos.

### 3.- Cabildo e Independencia.

Municipio y libertad política son palabras que en los primeros días de la independencia llegaron a identificarse. El municipio se coloca en esta hora en un lugar de avanzada: cierra filas contra la invasión napoleónica, encabeza los primeros movimientos independistas, sirve de enlace entre las autoridades coloniales y el nuevo ejecutivo surgido de la emancipación. Conviene, por tanto, detenerse un poco en sus antecedentes y en la proyección que a esta altura de la historia irradia.

El municipio colonial entronca directamente con el español y éste a su vez con el romano. En efecto, cuando Roma avanza por el mundo de su tiempo, va aplicando la estructura que pri-

vaba en la capital del imperio a los pueblos conquistados, así sucedió en España. Se produjo por tal motivo un hecho político importante, la comunidad del estado se integró sobre un cierto número de comunidades particulares, sometidas a un régimen semejante al de su capital, lo que hizo surgir al decir de Mommsen, "al nuevo derecho municipal, ésto es, al derecho de la ciudad dentro del estado" (29).

Recibió también la comuna ibérica influencias germánica y mozárabe. La primera fue fundamentalmente visigótica y se manifestó en lo que respecta a nuevas formas en su funcionamiento (30). La segunda, introdujo algunos vocablos aplicables a la institución municipal, como por ejemplo la palabra alcalde (31), pero su ascendiente en el sentido histórico es más importante, pues los monarcas españoles al ir recobrando el territorio de la península que estaba en manos de los moros, van concediendo a las ciudades con el objeto de que sirvan de dique a los ataques de los árabes, abundantes franquicias y privilegios contenidos en los denominados fueros municipales.

Todos estos factores, aunados a la circunstancia de que tradicionalmente el pueblo español ha sido por naturaleza regionalista, permiten que en los siglos XI, XII y parte del XIII, experimente el municipio hispánico un gran florecimiento y logre una or-

ganización muy perfeccionada, iniciando hasta después del 1521 su declive, cuando los comuneros de Castilla se enfrentaron al rey y fueron derrotados en la célebre batalla de Villalar (32).

¿De qué manera se reflejó el municipio español en las colonias americanas?

Al producirse la conquista, el ayuntamiento español — enraizó bien pronto en las colonias americanas, donde las nuevas condiciones físicas y sociales le imprimieron en los primeros años un incremento sorprendente. Pero más tarde, la situación histórica de la península derivada de Villalar no pudo menos que reflejarse y prosperó la dependencia desproporcionada a los órganos superiores, y la decadencia aumentó al implantarse en las Indias la enajenación de los oficios públicos (33). y las intendencias que perjudicaron grandemente a la organización (34).

Sobre los efectos de las intendencias, Ots. Capdequí, — ha señalado:

"Con la implantación de este nuevo régimen, los antiguos Gobernadores de los territorios coloniales fueron substituidos por los Intendentes Gobernadores, sometidos, en parte, a la autoridad del Virrey, y en parte a la del Intendente General. Puede decirse que el establecimiento en las Indias de este régimen de intendencias afectó a todo el viejo sistema de nuestra burocracia colonial, desde los Virreyes hasta los Cabildos Municipales (35).

Aunque los intendentes reportaron una mayor eficacia —

administrativa y un aumento en los ingresos, el sistema colonial -  
resintió su presencia porque:

"Estos beneficios quedaron contrarrestados, por el grave error político que implicó desplazar a los criollos de la mayor parte de los puestos de Gobierno y Administración que en ocasiones habían logrado alcanzar, ya que ahora fueron substituidos por funcionarios peninsulares que absorbieron sus atribuciones políticas y administrativas desde los nutridos cuadros burocráticos de las distintas Intendencias" (36).

Esta situación hizo del municipio colonial el refugio inevitable de la élite criolla que, desplazada de los puestos públicos - de alta y mediana jerarquía, encontró en los cargos concejiles una escuela para el aprendizaje administrativo y un sitio para ejercitar sus aspiraciones políticas. No resultó por eso raro que la burguesía criolla existente para los últimos años de la independencia se convirtiera en el principal elemento del cabildo, al cual tuvo fácil acceso a través de la compra de cargos acostumbrada o simplemente por la representación obtenida.

Ordinariamente, los cabildos americanos sesionaban con sus propios miembros, principalmente alcaldes y regidores; pero cuando la magnitud de un asunto trascendía los límites normales - se convocaba cabildo abierto (37). Aceptar un procedimiento tal en las resoluciones del ayuntamiento, implicó legitimar la presencia y opinión de ciertos vecinos caracterizados y de algunos otros funcionarios que formaban parte de su representación regular.

Precisamente, el cabildo abierto fue el procedimiento que por excelencia se utilizó para tomar decisiones irreversibles en la independencia y en el futuro de las colonias americanas.

En un primer momento de actividad, que corresponde al año de 1808, el cabildo fue sostén de la corona española ante la invasión napoleónica, pero hábilmente se deslizó también la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo.

Cuando las primeras noticias de la intervención francesa llegan a las colonias, se encuentra por doquier una misma respuesta de fidelidad a Fernando VII y de repudio hacia su destronamiento. En diversas capitales americanas hay pronunciamientos: México, 19 de julio, el ayuntamiento pide al virrey se tengan por insubsistentes las abdicaciones de los reyes españoles; Buenos Aires, 21 de agosto, el virrey Santiago de Liniers, héroe de la lucha contra los ingleses, hizo la jura del rey Fernando VII; Venezuela, 15 de agosto, ante la debilidad del capitán general Juan Casas responde el cabildo a favor de Fernando VII; Bogotá, 13 de septiembre en adelante, declaraciones violentas contra Napoleón se fijan en los muros de la ciudad.

Pero bajo el ropaje de la fidelidad, que fue la fórmula más o menos sincera empleada en todas partes por los revolucionarios americanos, se mantuvo la tesis de la reasunción de la

soberanía por el pueblo, inspirada en los filósofos y teólogos españoles del siglo XVIII como Suárez, de Soto, de Molina y Mariana. En este sentido es de interés la Representación del Ayuntamiento - de la Ciudad de México, elaborada por el Regidor Azcárate y apoyada por el Síndico Primo de Verdad, en la cual se expresó:

"Por su ausencia o impedimento (de un descendiente legítimo de la corona) recide la soberanía representada en todo el - Reyno, las clases que lo forman, y con más particularidad en los Tribunales superiores que lo gobiernan, administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública (el ayuntamiento), que la --- conservarán intacta, la defenderán y sostendrán con energía". En - consecuencia, el Ayuntamiento de la ciudad de México pide al --- virrey Iturrigaray que, "continúe provisionalmente encargado del - gobierno del Reyno, como Virrey Gobernador y Capitán General"(38).

Al año siguiente el cabildo, en su segundo momento, se - convirtió en el principal protagonista de la independencia, con lo - cual las invocaciones a la monarquía española pierden fuerza.

Ostenta la primacía en el inicio de la independencia un típico movimiento de cabildo, el grito de mayo y julio de 1809 en - Chuquisaca y La Paz, este último fue todavía más rotundo e hizo - ya un auténtico llamado a la revolución:

"Compatriotas: hasta aquí hemos tolerado una especie de destierro en el seno mismo de nuestra patria, hemos visto con indiferencia por más de tres siglos sometida nuestra primitiva libertad al despotismo y tiranía de un usurpador injusto que, degradándonos de la especie humana, nos ha mirado como esclavos. Ya es tiempo de sacudir el funesto yugo español, a fin de levantar el estandarte de la libertad en estas desgraciadas colonias, adquiridas sin el menor título y conservadas con la mayor injusticia y tiranía"(39).

Similares acontecimientos se produjeron en varias capitales americanas, aunque hay que reconocer que en algunas de ellas como en el caso de México, la revolución independista surgió merced a verdaderos levantamientos populares.

Hay un tercer momento del municipio en la independencia, del año de 1810 en adelante, cuando los cabildos se transformaron en juntas gubernativas y en ciertos casos hicieron posible la expedición de leyes fundamentales.

Las autoridades coloniales fueron reemplazadas por los cabildos en diversos puntos del territorio americano: Colombia, durante los primeros meses de 1810 se deponen las autoridades coloniales en los pueblos de Bogotá, Cartagena, Pamplona y Socorro, substituyéndolas juntas gubernativas provisionales emanadas de los cabildos; Caracas, el 19 de abril del mismo año, renuncia como Capitán General Vicente Emparán, integrándose en su lugar una junta con los miembros del Ayuntamiento y algunos representantes de la burguesía; Buenos Aires, 25 de mayo, el Virrey Cisneros —

consiente en retirarse del mando, instalándose una junta mediante cabildo abierto; Chile, 18 de septiembre, don Mateo del Toro y Zambrano (Conde de la Conquista), se convierte de capitán general en presidente de una junta de gobierno.

De las juntas gubernativas proceden los primeros documentos constitucionales del mundo hispánico: la Constitución de Cundinamarca, de 30 de marzo de 1811, elaborada por la junta de Bogotá; la Constitución General de Venezuela, de 21 de diciembre de 1811, resultado de un congreso nacional convocado por la Junta de Caracas; la Constitución Quiteña, de 15 de febrero de 1812, originada en una junta formada años anteriores (40).

Estos documentos iniciales, que se adelantan en varios meses a la expedición de la Constitución de Cádiz, ofrecen en sus páginas útiles indicaciones sobre el pensamiento de los emancipados y las influencias ideológicas a que estuvieron sujetos.

## Notas Bibliográficas del Capítulo I

- (1) Cfr., en este sentido: Moreno, Manuel. La Organización Política y Social de los Aztecas. México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1971, p. 15; Romero Vargas Ignacio. Organización Política de los pueblos de Anáhuac. México, Libros Luciérnaga, - 1975, pp. 158-159.
- (2) Tales son las características de un régimen monárquico, a este respecto véanse: Valle Pascual, Luis del. Derecho Constitucional Comparado. Zaragoza, Librería General, 1944, pp. 193 y ss.; - Bernaschina González, Mario. Manual de Derecho Constitucional; 3a. ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1958, pp. 282 y ss. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano; 4a. ed. - México, Editorial Porrúa, pp. 95-97.
- (3) Sobre el nombramiento de los primeros monarcas, Moreno, op. cit., p. 109, indica que en la elección de Acamapichtli su designación se sujetó a la aprobación del común del pueblo, en la de Huitzilihuitl solamente intervinieron los señores, en tanto que el resto del pueblo estaba afuera esperando el resultado, finalmente la elección de chimalpopoca ya se efectuó por medio de un consejo.
- (4) Es evidente el linaje familiar en la siguiente relación de los reyes aztecas: 1. Acamapichtli. 2. Huitzilihuitl, hijo de Acamapichtli. 3 Chimalpopoca, hijo de Huitzilihuitl. 4. Itzcóatl, hijo de Acamapichtli. 5. Moctezuma I, primo de Acamapichtli. 6. Axayácatl, descendiente de Acamapichtli. 7. Tízoc, hermano de Axayácatl. 8. - Ahuítzotl, hermano de Axayácatl. 9. Moctezuma II, hijo de Axayácatl. 10 Cuitláhuac, hermano de Moctezuma II. 11. Cuauhtémoc, - sobrino de Moctezuma II.
- (5) Soustelle, Jacques. La Vida Cotidiana de los Aztecas. México, - FCE, p. 96.
- (6) Caso, Antonio. El Pueblo del Sol. México, FCE, 1974, p. 141.
- (7) Soustelle, Jacques. Ibidem.
- (8) Kohler, J. El Derecho de los Aztecas. México, Edición de la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 1924, p. 18.
- (9) Katz Friedrich. Situación Social y Económica de los Aztecas durante los Siglos XV y XVI. México, UNAM, 1966, p.130; Moreno - op. cit., p. 135-136.

- (10) La administración de justicia en pueblos como el azteca dice Flores García, es un ejemplo que "debería ser en muchos casos seguido en la actualidad". Los funcionarios judiciales eran vistos en aquella sociedad con respeto, preparados con sumo cuidado y gozaban de independencia económica, circunstancias que les permitían desarrollar su función con gran señorío. Ofr. Flores García, Fernando. "La administración de justicia en los pueblos aborígenes del Anáhuac". Revista de la Facultad de Derecho de México, - Tomo XV, enero-marzo 1965, Núm. 57, pp. 81 y ss.
- (11) En un principio, el "cihuacoatl", término que significa "serpiente-femenina" era solamente el jefe de los sacerdotes de la diosa "Cihuacoatl" o "Cihuacoatlícue", venerada madre del dios Huitzilopochtli; sin embargo, dicho cargo adquiere una gran importancia política con Tlacaelel quien desempeñó valeroso papel en la guerra con Atzacapotzalco. Una buena descripción de la trayectoria de Tlacaelel en el libro de Miguel León Portilla. Los antiguos mexicanos. México, FCE, 1973.
- (12) Katz, Situación Social y Económica de los Aztecas, cit., pp. 181 y ss.
- (13) Von Hagen, Víctor. Los Incas. México, Joaquín Mortiz, 1974 p. 18.
- (14) Barros Arana, Diego. Historia de América. Buenos Aires, Editorial Futuro, 1962, pp. 28-29.
- (15) Sobre las atribuciones del virrey, véanse: Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México, México, Editorial Polis, 1938, Tomo II, pp. 369 y ss.; Floris Margadant, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, México, UNAM, 1971, p. 60.
- (16) Esquivel Obregón, op. cit., p. 425.
- (17) Esquivel, *Ibidem*, pp. 423-24.
- (18) Ots Capdequí, José María. El Estado Español en las Indias. México, FCE, 1946, p. 68.
- (19) Cfr. Ots. Capdequí, op. cit., p. 65; Esquivel Obregón, op. cit., pp. 339-341.
- (20) Floris Margadant, op. cit., p. 60.
- (21) Esquivel Obregón, op. cit., p. 159.

- (22) Ots Capdequi, José María. "El Juicio de Residencia en la historia del Derecho Indiano", en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. México, UNAM. 1964, p. 557.
- (23) Así tenemos, a manera de ejemplo, que la residencia se le aplicó injustamente a Revillagigedo y se le dispensó al Marqués de Braciforte que había cometido muchas faltas, de ahí la opinión lapidaria del barón de Humboldt, "si el virrey es rico, mañoso y sostenido en América por un asesor atrevido, y en Madrid por amigos poderosos, puede gobernar arbitrariamente sin temer la residencia".
- (24) Fix Zamudio, Héctor. "La Defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, cit., p.615.
- (25) Ante el informe de que negociantes franceses proyectaban establecerse en el Brasil, el rey portugués don Juan III para asegurar la dominación creó los donatarios, a los cuales concedió la jurisdicción civil y criminal, limitada sólo por la prohibición de imponer la pena capital y de acuñar moneda.
- (26) Cfr. Chaunu, Pierre. Histoire de l'Amérique Latine. París, 1970 "Que Sais-Je?. No. 361, pp. 36-37.
- (27) Concretemos un poco más estos datos. México, Colombia, Perú y Argentina sucedieron respectivamente a los virreinos de Nueva España, Nueva Granada, el propio Perú y el del Río de la Plata. Venezuela y Chile fueron capitanías generales, con audiencias en Caracas y Santiago. Bolivia se edificó sobre el territorio del alto Perú, Ecuador sobre la presidencia y la audiencia de Quito, Paraguay fue sede de las antiguas misiones jesuítas y en Uruguay funcionó el cabildo de Montevideo. En Centroamérica las antiguas gobernaciones sirvieron de fundamento a las nacionalidades.
- (28) Cfr. Herrera, Felipe. "La Desunión: un obstáculo para la transformación de América Latina". Obstáculos para la transformación de América Latina. México, FCE, 1969; pp. 217-218.
- (29) Mommsen, Teodoro. Compendio de Derecho Público Romano. Madrid, La España Moderna, 1956, p. 32.
- (30) El Placitum y el Conventus Publicus Vicinorum, fueron las instituciones germánicas que introdujeron estas nuevas formas. Cfr. - Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal; Historia Municipal de México. México, UNAM, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1955, p. 40.

- (31) Los agentes de los califas que gobernaban las ciudades o pueblos españoles se llamaban califes o alcaldis, de donde se derivó la palabra alcalde. Véanse: Hinojosa, Eduardo de. Estudios sobre la historia del Derecho Español. Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón, 1903, p. 12; También --- Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 91.
- (32) Así se resolvió el dilema estado-municipio. La preferencia de Carlos V por los flamencos y el apego de las ciudades a las libertades forales de tradición medieval, fueron las causas que estuvieron en la base del levantamiento de los comuneros de Castilla, los cuales fueron derrotados y a sus principales jefes Padilla, Bravo, Maldonado y el obispo Acuña, se les ejecutó.
- (33) A través de esta medida se sustrajo una parte muy importante de la competencia del cabildo, en cuanto los cargos de éste eran muy codiciados por los criollos que no tenían otro campo en que señalarse ante sus conciudadanos. Aunque la enajenación de los oficios municipales forma parte de toda una política centralista de los reyes de España, la causa inmediata de su implantación fueron las necesidades de erario. Con todo y eso el cabildo pudo desempeñar un brillante papel a la hora de la independencia.
- (34) Se originó este régimen en la ordenanza de 1782, que asignó al intendente del Río de la Plata la alta función gubernativa en los ramos de hacienda, justicia, policía y guerra. Cinco años más tarde se aplicó esta ordenanza en Lima, poco después se extendió a Nueva España y en general al resto de América.
- (35) Ots Capdequi, José María. "Las Instituciones Jurídicas Coloniales al Tiempo de la Independencia y su Influencia sobre las Nuevas Nacionalidades Americanas". Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XV, julio-septiembre, 1965, No. 59, p. 686.
- (36) Ots Capdequi, Ibídem.
- (37) En varios pueblos de las colonias americanas, los cabildos se inclinaban a representar en cualquier momento el sentir de sus poblaciones, cuando se presentaba algún problema grave la llamaban a cabildo abierto. Se comprende así que a la menor vacilación gubernativa o ausencia del titular producida por vacancia o cualquier vicisitud, terremoto, peste, amenaza de invasión u otros, los cabildos asumieran el mando efectivo y dispusieran lo necesario para la defensa o para la solución de la emergencia.

- (38) Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1971; 4a. ed. México, Porrúa, pp. 14-15.
- (39) Trigo, Ciro F. Las Constituciones de Bolivia. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, 155.
- (40) Para estas constituciones, consultar: Rivadeneira Vargas, José-Antonio. Historia Constitucional de Colombia. Bogotá, Editorial "El Voto Nacional", pp. 55-56; Mariñas Otero, Luis. Las Constituciones de Venezuela. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, - 1965, pp. 126 y ss.; Borja, Ramiro. Las Constituciones del Ecuador. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1951, pp. 9 y ss.

## CAPITULO II

### LAS CONSTITUCIONES INDEPENDISTAS

Sumario: 1.- Los Intentos Monárquicos. 2.- Los Ejecutivos Colegiados. 3.- Bolívar y el Ejecutivo Vitalicio. -- 4.- El Triunfo del Régimen Presidencial.

Asunto de interés primordial para las constituciones independentistas fue el poder ejecutivo. En torno a dicho órgano estatal se libraron algunas de las querellas políticas más acaloradas de la época, se sugirieron distintos modelos para su organización y se realizaron audaces experimentos. Por eso hemos denominado a la Independencia como Período de Ensayo o Formación del Ejecutivo, dado que éste es todavía en esta etapa un mero bosquejo, carente de orientaciones definidas o — bien porque teniéndolas, la vigencia de las leyes que las consagraron— fue escasa o nula.

Cuatro fueron los modelos que surgieron en la independencia— respecto al poder ejecutivo, a saber: a) monárquico, vinculado con las viejas tradiciones; b) colegiado, de inspiración francesa y en cierto modo autóctona; c) vitalicio, originado en el pensamiento político bolivariano; d) presidencial, derivado del sistema norteamericano.

#### 1.- Los Intentos Monárquicos.

Cozaron las ideas monárquicas de popularidad en los primeros años de la independencia, años en los cuales dice Rodó los republicanos como el uruguayo Artigas eran la excepción, mientras que suma—

ban legión los que pedían el establecimiento de un trono y contaban con opiniones tan valiosas como la de San Martín. Pero la monarquía estaba irremisiblemente condenada por el reloj de la historia. Independencia y república eran ideas inseparables para las nuevas naciones. Los intentos monárquicos de Cristóbal en Haití y de Iturbide en México terminaron breve y trágicamente, sólo en Brasil subsistió un -- tiempo considerable el viejo régimen.

Haití pasó a la historia como el primer país latinoamericano en obtener la independencia. De 1701 a 1804, comandados por Toussaint Louverture (1), bisoños grupos de esclavos se enfrentaron a -- las profesionales huestes napoleónicas. Aunque Louverture no pudo -- ver el éxito total, sus lugartenientes Dessalines, Pétion, Christophe, se impusieron finalmente gracias a su habilidad y estrategia (2).

Tanto Dessalines como Christophe establecieron regímenes monárquicos, pero el de este último tuvo mayor duración. En el norte de la isla, Henry Christophe, se proclamó Emperador de 1804 a -- 1820; en ese lapso explotó con crueldad a sus hermanos de raza, se -- esforzó en imitar la corte de Luis XIV y provocó con sus abusos la -- ira popular; el reinado terminó en el suicidio del tirano, por una bala de oro que él mismo mandó fundir expofeso.

Más efímero todavía fue el imperio de Agustín de Iturbide. De la pomposa ceremonia de coronación en la catedral mexicana a la

abdicación transcurrieron solo ocho meses, dictándose en el interín el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, aprobado en febrero de 1823 (3), mediante el cual Iturbide trató de justificar jurídicamente su administración.

El reglamento, de corte ultraconservador, depositó el -- ejecutivo en un emperador y estableció la sucesión por orden dinástico (4), mantuvo "todos los fueros" para el clero católico y estableció una estricta "censura" en asuntos referentes a la religión, la monarquía o el emperador.

El destierro de Iturbide primero y su infausto retorno -- después, acabaron con un régimen que nunca llegó a ahondar en la conciencia política del país.

Paréntesis insólito fue el caso de Brasil, donde afortunadas circunstancias mantuvieron a la monarquía casi hasta finales del siglo XIX.

En tanto que en los dominios españoles se libraban encarnizadas luchas, los brasileños obtuvieron su libertad con una felicidad envidiable, pesando como factor fundamental la invasión de Napoleón a la península ibérica que causó la huida de la corte lisboeta. Con su instalación en los dominios americanos, la corte portuguesa trajo consigo un progreso notable e hizo más clemente el rostro de la monarquía, lo cual facilitó una transición pacífica hacia la independencia.

Cuando las primeras inquietudes independistas se produjeron, el propio Pedro I, descendiente de la real familia encabezó el movimiento libertario (5). A su intervención se debió también la -- constitución de 1824, en realidad una carta otorgada por el monarca (6), la cual conservó su vigencia hasta el año de 1839, implantación de la república.

Permaneció Pedro I pocos años en el mando, dominado -- todavía por las ideas que afirmaban el origen divino del poder real, terminó por granjearse la enemistad de los elementos liberales que lo auxiliaron en su llegada al poder, los cuales en 1831 precipitaron su caída.

Reunió el emperador -- de acuerdo con la constitución-- dos poderes, el ejecutivo y el moderador. Como jefe del poder ejecutivo contaba para el despacho de los asuntos gubernamentales con la colaboración de sus ministros de estado, quienes tenían que re-- frendar sus actos para que fueran obedecidos. Mediante el poder mo-- derador, idea tomada de Tonerre y divulgada por Constant (7), tenía el emperador la "llave de toda organización política", pues le servía para cuidar "el mantenimiento de la independencia, equilibrio y armonía de los demás poderes políticos".

El poder moderador fue un alto poder de inspección parecido a la "prerrogativa real"(8), y comprendía las siguientes facultades: nombrar los senadores, convocar la asamblea legislativa, pro

mulgar las leyes, disolver la Cámara de Diputados y convocar de nuevo a elecciones, nombrar y destituir discrecionalmente a los ministros de estado.

## 2.- Los Ejecutivos Colegiados.

Estuvo en boga el ejecutivo colegiado en las primeras constituciones latinoamericanas. Sus fuentes se encuentran en las ideas de Rousseau, en las constituciones francesas revolucionarias, particularmente las de 1793 y 1795, y en la experiencia directa de las juntas gubernativas americanas, órganos derivados de los cabildos que asumieron el poder en la mayoría de las colonias americanas. Las alternativas bélicas mostraron la grave equivocación de crear ejecutivos colegiados en tiempos revueltos, cuando lo que se requiere es energía y prontitud en la decisión, lo cual se logra mejor confiando la dirección del gobierno a una sola persona que a varias.

Se organizó el ejecutivo colegiado en los primeros textos fundamentales de varias formas.

Algunas constituciones establecieron el ejecutivo colegiado en forma velada, para remediar la eventual hipótesis de que el rey español no ocupara el cargo. La constitución cundinamarquesa de 1811, calificada de "curiosa mezcla de cánones republicanos y principios monárquicos" (9), refleja la misma ambigüedad en el poder ejecutivo, mismo que se otorga el primer término al rey Fer-

nando VII, del cual se exigía con cierta malicia que para ocupar el trono debería ir a Santa Fé de Bogotá, en su defecto ejercería el poder el presidente de la representación nacional y dos consejeros del mismo. Por su parte, la constitución quiteña de 1812, que por su tinte monárquico causó desorientación entre los patriotas, empieza por manifestar "su antiguo amor y fidelidad constante" al rey Fernando VII, al cual reconoce como su monarca; fuera de esta mención inicial, el resto del documento habla de un estado independiente, cuyo ejecutivo "se ejercitará por un presidente del Estado, tres asistentes, y dos secretarios con voto informativo que nombrará el congreso" (10).

Otros documentos adoptaron el ejecutivo colegiado de una manera provisional. En Argentina, el ejecutivo fue al principio la junta gubernativa de Buenos Aires, pero como ésta tenía demasiados miembros, la propia junta decidió crear un ejecutivo de tres personas, el cual dirigió al país de mediados de 1811 a enero de 1814, fecha en que se nombró un director supremo de las provincias unidas (11). Situación parecida se produjo en Chile, aunque aquí se tuvo más formalidad, pues se expidieron los reglamentos constitucionales para la autoridad ejecutiva de 1811 y de 1812, mismos donde se indicó que dicha autoridad se compondría de tres miembros, entre los cuales se turnaría por meses el mando (12).

Merecen un mayor examen las constituciones afiliadas - al ejecutivo colegiado de manera definitiva y abierta, como la venezolana de 1811 y la mexicana de 1814.

El texto venezolano de 1811 casi no estuvo en vigor, pero constituye un documento de indudable trascendencia ideológica - en la formación de ese estado, al cual reguló de acuerdo con principios liberales e introdujo en el sistema federal. En esta constitución, "el mayor escrúpulo fue la debilidad del poder ejecutivo, - la limitación del arbitrio personal del poder ejecutivo" (13), órgano depositado en "tres individuos elegidos popularmente", mismos que durarían en sus funciones cuatro años. Precisamente el "mayor escrúpulo" del primer texto venezolano ocasionó su caída, hasta la última hora fue cuando se decidió darle poderes suficientes a - Miranda que tanto los necesitaba, para organizar la resistencia - contra el avance del español Monteverde.

Nuestra constitución de Apatzingán fue en su tiempo uno de los experimentos más acabados de ejecutivo colegiado, aunque - en la práctica dicha institución se aplicó escasamente (14).

Reconoce el documento su paternidad en el grupo de Chilpanchingo, integrado principalmente por Morelos, Bustamante, -- Quintana Roo, Herrera, Rayón y Liceaga, en los cuales se percibe "el mayor acercamiento a Rousseau y que por su uniformidad de -

pensamiento es obligado tratarlos como unidad doctrinal" (15) .

El órgano ejecutivo de la constitución de 14 denominado supremo gobierno, se componía según el artículo 132, de "tres individuos, iguales en autoridad, alternando por cuatrimestres en la presidencia"; cada año saldría por suerte uno de los tres, y el que ocupare la vacante tendría el mismo lugar que su antecesor en el turno a la presidencia, tocando al congreso hacer el sorteo. Auxiliaban a este órgano en sus tareas tres secretarios: de guerra, de hacienda y de gobierno, que se cambiaban cada 4 años. Al supremo gobierno se le llamaría alteza, los individuos que lo integraban tendrían el tratamiento de excelencia y los secretarios el de señoría.

Sobre el ejecutivo pluripersonal, de por sí inadecuado - para las circunstancias del momento, gravitaba todavía el férreo control del congreso, el cual llegaba a tanto que bien puede decirse que en Apatzingán se estableció también un gobierno de asamblea.

Al órgano legislativo correspondían la potestad reglamentaria, la iniciativa de las leyes, la dirección de relaciones internacionales, el control de varios aspectos fiscales y una gran intervención en materia de nombramientos. Todavía más, el congreso extendía su control hasta en el propio actuar material del órgano ejecutivo, el cual requería de acuerdo especial para alejarse de su residencia y solo a la distancia que se le señalare, — los individuos que integraban el ejecutivo no podían pasar una no

che fuera del lugar de sus funciones, sin el permiso legislativo correspondiente.

### 3.- Bolívar y el Ejecutivo Vitalicio.

La fórmula de la presidencia vitalicia se debe a Simón - Bolívar, en quien el genio se reveló como una armonía estupenda, a las cualidades de militar y de político que tanto contribuyeron a la libertad y al destino de los pueblos latinoamericanos, se sumó también la herencia de un pensamiento político original, cuya influencia en ciertos aspectos está aun viva.

Caracterizan al pensamiento político del Libertador su -- permanencia y su unidad. Los principios políticos expresados en sus primeras declaraciones y cartas personales perduran hasta los documentos esenciales; la Carta de Jamaica de 1815, el Discurso de Angostura de 1819 y el proyecto de una Constitución para Bolivia de 1826. Un auténtico modelo de desarrollo político para las -- nuevas sociedades latinoamericanas se propone en dichos princi-- pios, mismos que se articulan en un todo congruente, de tal modo que la cabal comprensión de cualquiera de los elementos del mo-- delo requieren su conexión con los restantes, como en el caso -- que nos interesa del ejecutivo vitalicio.

A tres principios básicos puede reducirse el pensamien-- to bolivariano: la unidad latinoamericana, el régimen de forma -- mixta, la tesis del ejecutivo vitalicio.

Para que Latinoamérica sea vigorosa — aconseja Bolívar— tiene que conservar su unidad, pues "es una idea grandiosa pretender formar de todo el mundo nuevo una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse" pero, admite inmediatamente el prócer venezolano, existen graves y difíciles obstáculos de superar, "porque climas remotos, situaciones diversas, — intereses opuestos, caracteres desemejantes, dividen a la América". Sobre esta tensión constante entre lo ideal y lo real, prevalece, finalmente, la unidad latinoamericana, "¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos!" (16).

Si en lo externo los pueblos latinoamericanos requieren permanecer unidos, en lo interno la mejor constitución que podrían darse "participaría de todas las formas", en otras palabras, establecería un régimen mixto de gobierno (17). En el cuerpo legislativo tendrían que combinarse el elemento popular (cámara — electiva) con el elemento aristocrático (senado hereditario), éste último en las tempestades políticas actuaría como un agente de moderación, de equilibrio. El poder judicial gozaría de una independencia absoluta. Los ideales éticos habría que garantizarlos para tener una sociedad sana, magna tarea que se asignó primero a un-

poder moral y después a la cámara de censores, instituciones de remi-  
niscencia grecoromana.

La piedra de toque del sistema reside en la presidencia-  
vitalicia que media entre extremos opuestos representados por la-  
república y la monarquía. Un ejecutivo así concebido permitiría la -  
transición del viejo orden colonial a un estado liberal de corte moder-  
no, convirtiéndose además en una respuesta acorde a nuestra realidad  
política, que es "el código que se debe consultar y no el de Washing-  
ton".

Gran confianza confiere Bolívar a la presidencia vitalicia. -  
Sus propias palabras son ilustrativas:

"El Presidente de la República viene a ser en nuestra -  
constitución como el sol que, firme en su centro, da vida al uni-  
verso. Esta suprema autoridad debe ser perpetua; porque en los -  
sistemas sin jerarquías se necesita, más que en otros, un punto -  
fijo alrededor del cual giren los magistrados y los ciudadanos: los  
hombres y las cosas. Dadme un punto fijo, decía un antiguo, y -  
moveré el mundo. Para Bolivia, este punto es el presidente vita-  
licio. En él estriba todo nuestro orden sin tener por esto acción.  
Se le ha cortado la cabeza para que nadie tema sus intercciones -  
y se le han ligado las manos para que a nadie dañe" (18).

Varias ocasiones intentó Bolívar llevar a la práctica su -  
pensamiento. En 1819, dirigió un discurso extraordinario al Con--

greso de Angostura, mediante el cual obtuvo que la segunda constitución venezolana consagrara el senado vitalicio, pero el ejecutivo no fue tan expedito en sus funciones como se quería. Similar planteamiento hizo en 1821, cuando se aprobó la constitución de Cúcuta para la Gran Colombia, mas el senado no llegó siquiera a vitalicio y el ejecutivo, en circunstancias normales, era todavía más limitado. A fines de 1826 Bolívar logra su objetivo, en el mes de noviembre se aprueba en Bolivia la constitución vitalicia y al mes siguiente se hace lo propio en Perú.

Fugaz existencia tuvieron las leyes fundamentales que consagraron la constitución vitalicia. En Bolivia, la constitución perdió su valor real con el motín de 1828 y se substituyó formalmente en 1831. Por lo que se refiere a Perú, escribe Pareja Paz Soldán, "por ironía del destino, la constitución vitalicia, cuyo título parecía asegurarle una vida eterna, fue de todas las peruanas la que con sus siete semanas de vigencia tuvo la más corta duración y la muerte más temprana" (19).

La constitución vitalicia incorporó las principales ideas políticas bolivarianas. Reconoce cuatro poderes: electoral, legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo se divide en tres cámaras: tribunos, senadores y censores; en forma sintética, se puede decir que el tribunado tenía las atribuciones parlamentarias tradicionales en materia política y financiera, al senado incumbía

la legislación civil y eclesiástica y los altos nombramientos, a los censores, de carácter vitalicio, la instrucción y la moralidad públicas. — El ejercicio del poder ejecutivo recayó en un presidente vitalicio e inviolable, que jugaría el papel que las propias palabras de Bolívar — describieron líneas atrás. Correspondía al presidente, irresponsable por los actos de su administración, designar con aprobación del congreso al vice-presidente que sería su sucesor obligado, y al que también podía hacer renunciar. Los miembros del poder judicial, — por último, se nombrarían por el legislativo buscando asegurarles independencia en su actividad.

Reacciones encontradas provocó en su época la constitución vitalicia. Mientras que Bolívar y sus adlateres veían en ese texto una obra casi insuperable (20), para los críticos era un mecanismo complicado, repleto de pueriles reminiscencias clásicas, que establecía en realidad un trono adornado con librea republicana (21). Actualmente, cuando las pasiones políticas se han serenado, se pueden lanzar todas las objeciones que se quieran al pensamiento bolivariano, pero no puede negársele el mérito de haber sugerido una solución institucional al problema del ejecutivo y de luchar con energía por la unión de los pueblos republicanos.

#### 4.— El Triunfo del Presidencialismo.

El modelo presidencial fue el que finalmente se impuso en Latinoamérica.

Sin excepción, pasados los momentos iniciales en que se experimentaron diferentes ejecutivos, las constituciones de nuestros países se inspiraron fuerte y decisivamente en la de Estados Unidos. En sus líneas generales, las constituciones latinoamericanas hicieron también recaer el ejecutivo en un presidente, elegido por el pueblo y para un período definido, a diferencia del sistema parlamentario donde se le designa por el propio parlamento y dura mientras tenga su confianza; las facultades que se confirieron a ese presidente fueron asimismo más allá de la función representativa, pues le otorgaban un amplio poder para dirigir el gobierno, empezando por sus colaboradores inmediatos que le estuvieron estrictamente subordinados; las relaciones del presidente con el legislativo, por último, no implicaban ninguna sujeción, pues no respondía ante éste sino ante el propio pueblo que lo eligió.

Pero si nuestro régimen presidencial acusa una notable influencia norteamericana, la imitación de ninguna manera fue servil; es falso que las leyes fundamentales latinoamericanas estén vaciadas -- en el molde de la constitución estadounidense. Existieron también -- influencias derivadas del pensamiento europeo y de nuestra propia -- tradición política.

En el órgano presidencial la mayoría de constituciones -- independistas aparecen huellas claras de los filósofos de la ilustración y también elementos de carácter parlamentario, desconocidos -- en el modelo norteamericano, como son, entre otros, el -- -- --

consejo de gobierno o de estado y el refrendo ministerial. Esta influencia europea fue fundamentalmente francesa, ya sea en su forma original o transmitida a través de tratadistas españoles.

Distingue al presidente su carácter unipersonal. Este mismo rasgo unipersonal tiene un hondo arraigo en nuestra historia. Desciende directamente de los emperadores indígenas y de la institución virreinal. Relación de continuidad presentó en este sentido el régimen presidencial con nuestro pasado histórico.

A estas dos influencias de origen, hay que adicionar -- las especiales modalidades que se han impuesto al ejecutivo en Latinoamérica durante más de siglo y medio de vida independiente, todo lo cual ha configurado una institución jurídico-política de rasgos peculiares.

¿Por qué y cómo se propagó el régimen presidencial no teamericano?

Al advenir la independencia, Estados Unidos gozaba de un progreso económico realmente extraordinario y su sistema político llevaba muchos años de exitoso funcionamiento bajo los gobiernos de Washington, Jefferson y Adams.

El fenómeno sucedía precisamente en un país que había sido colonia como recién habían dejado de serlo las naciones latinoam

americanas, hecho que movía todavía más a la emulación. No fue raro por eso que el régimen político norteamericano tendiera a imitarse en los países vecinos.

En México, el régimen presidencial ejerció una atracción irresistible en los diputados a la asamblea constituyente de 1823, que se encontraban asegura Lorenzo de Zavala, "llenos de entusiasmo por el sistema federal y su manual era la constitución de los Estados Unidos del Norte de la que corría una mala traducción impresa en Puebla de los Angeles, que servía de texto y de modelo a los nuevos legisladores" (22). Lo que sucedió en nuestro país, se produjo también en Centroamérica y Sudamérica donde los principios constitucionales norteamericanos gozaron de un enorme prestigio y se siguieron muy de cerca.

No todo, lo ha señalado certoramente Caxiola, fue obra de la casualidad, ni mera coincidencia, sino también resultado de una intensa "penetración ideológica de los Estados Unidos" (23). La penetración mencionada se realizó tanto en las relaciones del gobierno americano con nuestros países, como profusamente a nivel propagandístico.

Desde principios del siglo pasado, algunos presidentes y hombres públicos norteamericanos comenzaron a delinear una política para Latinoamérica, que desembocó en la famosa doctrina Monroe expuesta en el mensaje de 2 de diciembre de 1823, en la cual se proclamó que América tenía un destino común, alejado de

la acción conquistadora de Europa.

El propio Presidente James Monroe, en ocasión de la visita de Bernal de Gutiérrez de Lara (24), ofreció apoyo a la independencia de las provincias mexicanas casi bajo la condición de que tendrían que establecer una buena constitución, que no era otra que la de los Estados Unidos (25).

Actitud similar se guardó con las demás colonias insurrectas.

Los agentes diplomáticos, por su parte, se convirtieron en audaces propagandistas de las bondades del sistema norteamericano. El caso de mayor conocimiento público fue quizá el de Joel Roberto Poinsett. En 1822, Poinsett realizó una misión en México, estuvo cerca de Iturbide y profetizó su caída, poniéndose también en contacto con los republicanos, a los cuales entrevistó en la cárcel o en diversos puntos del país, como al General Santa Ana en Veracruz. En Chile con el carácter de cónsul, entabló cercana relación con el gobierno de don José Miguel Carrera, incluso tuvo una intervención importante en la confección del reglamento constitucional provisorio de 1812, que dicho gobierno dictó para encauzar su gestión.

La propaganda que exaltaba las bondades del régimen político norteamericano comenzó desde 1810:

"Los buques yanquis, a los que se llamaba bostonianos -- y que de contrabando o de derecho cruzaban los mares del Rey Católico, al par que vendían sus mercancías, sembraban en las costas papeles alusivos a la Libertad, ya con versículos en inglés que hacían referencia a los intolerables males del despotismo, ya a los principios proclamados en la Convención de Filadelfia, a la declaración de independencia o a los puntos básicos de la Constitución de la República del Norte. Hasta cierto punto esta propaganda era inútil por falta recíproca de la comprensión de las lenguas, y a los versículos sucedió la lección práctica y objetiva: las imágenes constituyeron el mejor ejemplo de una enseñanza gráfica" (26).

Posteriormente, encontramos otro factor de consolidación del sistema presidencial en "El Federalista".

A través de "El Federalista" se popularizó la constitución norteamericana. Los trabajos de Hamilton, Madison y Jay -- circularon con cierta profusión entre los políticos y los juristas latinoamericanos, incluso en ocasiones periódicos de la época los llevaron a conocimiento de la opinión pública. En las razones y argumentos de Hamilton sobre el régimen presidencial, encontramos seguramente fundamentos los creadores de nuestras constituciones, para ajustar y mantener dicho régimen en nuestro medio político.

Se ha desechado ya el conocido criterio de que "El Federalista" no puede haber influido de manera apreciable en el pensamiento político de México, Centro y Sudamérica, porque casi no fue conocido en estas partes del continente" (27). Ahora se sabe que en México la mencionada obra fue "hasta popular para la clase política dirigente", la cual pudo imponerse mediante los periódicos de aquel tiempo de su contenido (28); en Chile, las instituciones constitucionales norteamericanas tuvieron fervorosos apóstoles, como José Miguel Infante, que se preocupó por difundirlas por medio de su periódico "El Valdiviano Federal" (29); en otros países latinoamericanos hay también vestigios de que el comentario a la constitución norteamericana se conoció, ya directamente, ya a través del pensamiento europeo.

Es posible discutir que en las primeras constituciones "El Federalista" tuviera una influencia relativa, pero lo que no puede desconocerse es que más tarde o más temprano sirvió de acervo ideológico para conservar y estimular el régimen presidencial.

Es muy interesante el proceso de asimilación del régimen presidencial en las constituciones latinoamericanas, pues se observa ahí con toda claridad como una vez que termina la guerra de independencia dicho régimen gana terreno en forma definitiva, pero también nos sirve para mostrarnos los elementos parlamentarios que se injertan en el esquema presidencial.

Colombia, Venezuela y Ecuador se adhieren al sistema presidencial desde la constitución de 1821. A pesar de los descos de Bolívar que había sugerido el ejecutivo vitalicio, la constitución mencionada estableció un presidente para un período de 4 años y reelegible por no más de una vez; el presidente debería oír el dictamen de un consejo de gobierno en ciertas decisiones importantes y libraba sus órdenes por conducto de los secretarios de estado, toda orden "no autorizada por el respectivo secretario no debe ser ejecutada". En 1830, las naciones que se comentan dictan cada una por separado su constitución, textos que mantienen la línea presidencial.

Bolivia y Perú se habían acogido al ejecutivo vitalicio boliviano, rectificaron después y se acogieron al régimen presidencial. La constitución peruana de 1828 y la boliviana de 1831, establecen un presidente a 4 años, reelegible, auxiliado por un consejo de estado en los asuntos graves y por secretarios de despacho en los asuntos generales, estos últimos firman los decretos y órdenes del presidente, siendo responsables de los actos que autorizaren contra la constitución y las leyes.

El constitucionalismo rioplatense, representado por Argentina y Uruguay, "estableció -expresa Demicheli- un sistema ecléctico o intermedio que participa de los regímenes presidencial y par-

lamentario" (30). Sobre un ejecutivo de corte básicamente norteamericano, se concede al presidente derecho para legislar y se regula el referendo, con la consiguiente responsabilidad ministerial. - En Argentina, el ejecutivo unipersonal apareció con la figura del director supremo, transformado luego en presidente de la república por la constitución de Rivadavia, de 24 de diciembre de 1826. - Uruguay, en la constitución de 1830, depositó el poder ejecutivo en un presidente por cuatro años, el cual podía iniciar proyectos de ley y era ayudado por ministros, que no debían pasar de tres; las órdenes presidenciales llevaban "la firma del ministro respectivo", sin cuyo requisito nadie estaría obligado a obedecerlas; los ministros serían responsables de su firma, "teniendo cada una de las cámaras la facultad de hacer venir a su sala a los ministros del poder ejecutivo para pedirles y recibir los informes que estimara convenientes" (31).

Chile introdujo también el ejecutivo unipersonal bajo la forma de directorio. Al coronel don Francisco de la Lastra, el 7 de marzo de 1814, correspondió hacerse cargo del gobierno con el título de director supremo, justificándose jurídicamente este hecho mediante la expedición de un reglamento provisorio. Las constituciones de 1818 y de 1822, expedidas durante la administración de don Bernardo O'Higgins, hicieron también residir el ejecutivo en un

director supremo (32). Cuando O'Higgins abandona el poder se conoció un período de anarquía institucional, el ejecutivo se confió a juntas de gobierno, directores supremos, presidentes y vicepresidentes. La denominación de presidente la llevó por primera vez don Manuel Blanco Encalada, el 9 de julio de 1826.

México consagró el régimen presidencial en la Constitución de 1824, no sin antes atravesar un camino azaroso.

El sistema presidencial apareció en el proyecto del acta de la federación mexicana, cuyo autor fue el coahuilense don Miguel Ramos Arizpe, quien a su cultura unía la experiencia obtenida en las cortes de Cádiz. En el proyecto influyó Esteban F. Austin, destacado colonizador de Texas que en 1822 llegó a la ciudad de México, el cual redactó varios proyectos de constitución y trabó contacto con prestigiados federalistas como Lorenzo de Zavala y el propio Ramos Arizpe, este último Jefe de la Comisión que elaboró el acta constitutiva.

En el constituyente de 1823, "la organización de la rama ejecutiva del gobierno, motivó —apunta Hardy— arduas polémicas en el seno de la constituyente, entre los partidarios de que esa función fuera unipersonal y los adherentes de la tesis de que fuera colegiada" (33). Los partidarios de la tesis del ejecutivo unipersonal—Ramos Arizpe, Carlos María de Bustamante, Espinoza y otros—

se fundaban en la necesidad de que la actividad ejecutiva fuera enérgica, rápida y sigilosa; influía para ello la situación general del país. Los afiliados a la tesis del ejecutivo colegiado -Rejón, Marín, Rodríguez-, temían una posible tiranía o que el presidente se transformara en monarca; el recuerdo de Iturbide estaba todavía fresco.

A esta polémica se debió que el acta constitutiva de la federación de 1824, adoptara frente al ejecutivo una posición ambigua, pues en el punto número 15 se dijo: "El supremo poder ejecutivo se depositará por la constitución en el individuo o individuos que ésta señale".

El sistema presidencial triunfó hasta la constitución de 1824. En este ordenamiento se depositó el supremo poder ejecutivo en un presidente, electo por 4 años, reelegible al cuarto año de haber cesado en sus funciones. Tenía el presidente facultad para iniciar una ley o decreto. Lo auxiliaban en sus tareas un vicepresidente, el consejo de gobierno y el número de secretarios establecidos por el congreso. Todos los reglamentos, decretos órdenes del Presidente, debían ir firmados por el secretario del despacho respectivo, el cual sería responsable de los actos que autorizara en contra las leyes.

## Notas Bibliográficas al Capítulo II

- (1) A Louverture puede considerarse padre de la independencia haitiana, de cochero y esclavo pasó a dirigente máximo de sus compatriotas, por su actuación frente a los ingleses se le confió la administración de la isla, cargo en el que más tarde desplegó una enérgica e inteligente actividad para liberar a su pueblo de los franceses. Consciente de su valía, pudo permitirse escribir a Napoleón: "Del primero de los negros al primero de los blancos".
- (2) Los tres participaron en la independencia y en el gobierno haitiano. Dessalines, antiguo esclavo llegado de Guinea, derrotó al poderoso ejército de Rochambeau, después fue gobernador y se hizo nombrar emperador; Petión ocupó en tres ocasiones la presidencia de la república, cultivó cercana amistad con Bolívar, al cual ayudó con hombres y pertrechos; -- Cristhophe, liberto, se distinguió por valor ante los franceses en Cabo Haitiano, donde les dijo: "no entregaré esta ciudad sino cuando sea reducida a cenizas, y aun sobre esas cenizas los combatiré siempre".
- (3) Para el Reglamento, que no fue constitución porque regía -- mientras se dictaba una, consultar: Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México, cit, pp. 125 y ss.
- (4) Así se deduce fácilmente de ciertos artículos del Reglamento; según el artículo 5, el gobierno de la nación mexicana es -- "monárquico-constitucional representativo y hereditario", el artículo 29 indica que "el poder ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador como jefe supremo del estado", en los artículos 34 a 40 se habla del emperador menor y de la familia imperial.
- (5) Este movimiento empezó el 7 de julio de 1822, cuando Pedro I dió el "Grito de Ipiranga", estaba a las orillas de ese pequeño río en el momento en que recibió los decretos portugueses que anulaban sus actos y contra los que se rebeló. -- Días después al llegar a la capital, Río de Janeiro, se presentó al teatro con una cinta en el brazo, que llevaba las palabras "Independencia o Muerte". El pueblo, tanto en la capital como fuera de ella, siguió el ejemplo.
- (6) Cfr. Arinos de Melo Franco, Afonso. "El Constitucionalismo Brasileño en la Primera Mitad del Siglo XIX", en El Constitucionalismo a mediados del Siglo XIX. México, UNAM, 1957, Tomo I, pp. 315-16; también Ferreira, Waldemar. "A fed-

raçao e o presidencialismo no sistema constitucional brasileiro". Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 1951, Volumen XLVI, p. 87 y ss.

- (7) La necesidad de un poder moderador se esboza primero - por Clermont Tonerre y se divulga por Benjamin Constant, en sus "Estudios de Derecho Constitucional" publicados en el año de 1818, obra de consulta muy popular en el medio jurídico brasileño al momento de la reunión del constituyente.
- (8) Parece irrecusable, afirma Arinos de Melo Franco, que fue el propio emperador Pedro I, quien insertó el poder moderador en el texto constitucional, para consolidar su situación personal frente a los demás poderes políticos. Arinos, op. cit. pp. 221-22.
- (9) Rivadeneira, Hist. Const. de Colombia, cit., p. 55
- (10) Borja, Las Const. del Ecuador, cit., pp. 11-12
- (11) El primer triunvirato lo integraron Juan José Paso, Feliciano Chiclana y Manuel De Sarratea, actuando como uno de los secretarios Bernardino Rivadavia. Exhibió el triunvirato la inconveniencia de la colegialidad en numerosas - derrotas, lo que motivó que la asamblea designara a Gerónimo A. de Posadas como director supremo.
- (12) Ambos documentos se expidieron en "La Patria Vieja", - 1810-1814, lapso en que estaban divididas las opiniones a favor del gobierno peninsular y a favor de la independencia; en el texto de 1811 la autoridad ejecutiva, supeditada estrictamente al congreso, se turnaba por meses y en el de 1812 por cuatrimestres.
- (13) Escobar Salom, Ramón. Orden Político e Historia en Venezuela; 2a. ed. Caracas, Italgráfica, 1956, p. 73
- (14) Sobre la Constitución de Apatzingán, véanse: Noriega, Alfonso. "La Constitución de Apatzingán", en Derechos del Pueblo Mexicano. México, ed. de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1957, Tomo I, pp. 365 y ss.; Varrios Autores. Estudios Sobre el Derecho Constitucional de Apatzingán. México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1957. El Congreso de Anáhuac. Edición de la Cámara de Senadores, dirigida por Luis González, 1953.
- (15) Miranda, José. Vida Colonial y Albores de la Independencia. México, Sep-Setentas, 1972, p. 224

- (16) Bolívar, Simón "Contestación de un Americano Meridional a un Caballero de esta Isla", en Hispanoamerica en Lucha por su Independencia. México, Cuadernos Americanos, -- 1862, pp. 38-39
- (17) Las ideas, subraya justamente Fraga, que mantuvo siempre Bolívar llevan a una concepción mixta de gobierno. Cfr. Fraga y Iribarne, Manuel. Sociedad Política y Gobierno en Hispanoamerica; 2a. ed. Madrid, colección de Instituciones Políticas 1971, pp. 30-31.
- (18) Trigo, Const. de Bolivia, cit., p. 168
- (19) Pareja Paz-Soldan, José. Las Constituciones del Perú. Madrid, Ediciones Cultura Hispanica, 1954, p. 96
- (20) En la Constitución Vitalicia depositó Bolívar grandes esperanzas, así le escribió a Sucre que dicho texto había "recibido una perfección casi insuperable" en la cual todos venían "el arca de la alianza" y la "transacción entre Europa y América". Para uno de sus simpatizantes, Pando, era "divina"; la obra de un genio y había alcanzado la perfección posible.
- (21) Críticas incisivas se lanzaron a la constitución vitalicia. -- Según Bouchez de Martigny, representante francés en Colombia, la Constitución era "el trono revestido de librea republicana"; Bresson, de igual nacionalidad que el anterior, fue muy punzante, "La Constitución de Bolivia no ha agradado nunca en Colombia; es de aplicación complicada y repleta -- de reminiscencias clásicas, pueriles; difíase que es la obra de un alumno de retórica que acaba de terminar su Tito Livio...tribunos, censores, senadores, nada falta allí"; en -- fin, Williams, indica que establece un mecanismo de gobierno "posiblemente adecuado para hombres de estado romanos, pero tremendamente complejo para políticos 'amateurs' acostumbrados a conseguir sus objetivos con ayuda de la espada".
- (22) Cfr. Tena Ramírez, Leyes Fundamentales, cit., p. 158
- (23) Gaxiola, Jorge F. "Orígenes del Sistema Presidencial". Revista de la Facultad de Derecho de México, año II, Núm. -- 6, abril-junio 1952, p. 24.
- (24) Originario de Tamaulipas, donde había trabajado como hacendado y comerciante, Gutiérrez de Lara hizo contacto con Hidalgo cerca de Saltillo, ofreciéndole sus servicios para -- conseguir hombres y armas. Dotado de credenciales e instrucciones, se le envió ante el gobierno de Estados Unidos, cuyo presidente era entonces Monroe.

- (25) Cfr. Alamán, Lucas. Historia de México; 2a. ed. México Editorial Jus, 1958, Tomo III, p. 406
- (26) Gaxiola, op. cit. p. 25
- (27) Es el criterio de Gustavo R. Velasco, en el prólogo a 'El Federalista'. México, FCE. 1957, p. XVI.
- (28) Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano; 2a. ed.- México, FCE, 1974, Tomo III, pp. 334 y Ss.
- (29) Cfr. Silva Bascuñan, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1953, p. 28. Tomo II
- (30) Demicheli, Alberto. El Poder Ejecutivo. Buenos Aires, -- Editorial Depalma, 1950 pp. 45-47.
- (31) Demicheli, op. cit., 54 y ss.
- (32) Es interesante observar cómo se va abriendo paso la idea del ejecutivo unipersonal. Se sostiene primero por los partidarios de la monarquía, aparece después con el nombre de Protector Nacional en los Elementos de Rayón de 1812, toma la designación de Director Supremo en Argentina y Chile, hasta que finalmente se difunde en todos los países mediante el régimen presidencial.
- (33) Hardy, Marcos Armando. "La Teoría del Ejecutivo Fuerte y la Constitución Mexicana de 1824". Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, año VIII abril-junio 1962, Núm. 28, p. 223.

## C A P I T U L O I I I

### LA ETAPA DE LOS CAUDILLOS

Sumario: 1.- Los Efectos de la Independencia. 2.- Origen y Transformación de los Caudillos. 3.- El Caudillismo en la Política y la Constitución. 4.- Agonía del Caudillismo

Latinoamérica atravesó después de la independencia por un período crítico. La desaparición de la autoridad virreinal provocó de inmediato un sensible vacío de poder, que propició el dominio de hombres fuertes o caudillos en los jóvenes estados. Puede llamársele --- apropiadamente etapa de los caudillos a esta fase de nuestra historia, la cual se extiende a lo largo del siglo diecinueve. Todo el régimen político giró alrededor de esas vigorosas personalidades, cuya principal ambición fue conservar y acrecentar el poder, por el cual libraron entre sí disputas enconadas.

En el ejecutivo se revela plenamente el fenómeno caudillista. Las normas constitucionales encargadas de regular este poder, se modifican de una manera constante por el caudillo para arnoldarlas a sus deseos. La concepción que el caudillo lleva a las leyes fundamentales es la de un ejecutivo fuerte, dotado de una generosa esfera de acción -- jurídica y política, para estar en condiciones de controlar al máximo -- las fuerzas y los grupos sociales. Si se efectúa una ligera revisión de las constituciones de la época, numerosísimas por cierto, este hecho tiene inmediata confirmación.

Serfa superficial pensar, desde luego, que los pueblos latinoamericanos se reducen en el pasado siglo a luchas estrictamente personales. Bajo las contiendas de los caudillos, se oponen en realidad dos órdenes sociales, el colonial y el derivado de la independencia. El orden colonial no murió con la simple desaparición física de España. Subsistió en su carácter semi feudal, en la gran propiedad agrícola, en los valores y en el sentido ritual de la sociedad. Contra este esquema reaccionará la independencia. Se abrirán paso poco a poco las ideas democráticas y una pujante clase social tomará el mando. Las tendencias conservadoras y liberal, que se localizan fácilmente en los países latinoamericanos del siglo anterior, representaron en gran medida el deseo de mantener los viejos estamentos coloniales y el de imponer las nuevas normas sociales derivadas del movimiento libertario.

#### 1.- Los Efectos de la Independencia.

A fines del siglo XVIII empezaron a surgir algunos sacudimientos sociales de consideración (1), que no obstante haber sido parciales y duramente sofocados en general, acabarían por despertar a los países latinoamericanos de su prolongada siesta colonial.

Causas de distinta naturaleza estuvieron en la base de esos movimientos. El deterioro de una economía orientada en beneficio exclusivo de los países dominantes, desajustes y vicios --

arraigados en la maquinaria gubernamental, fuertes tensiones en las clases sociales y la intensa difusión del pensamiento de la ilustración, que a manera de viento renovador barría las tierras americanas.

Fue necesario todavía una coyuntura extraordinaria para que tan variadas causas afloraran: la invasión de la península ibérica por el emperador Napoleón. Sin centro de gravedad, el régimen colonial audazmente construido por España y Portugal se derrumbó.

En el breve lapso de 1810 a 1825, los países latinoamericanos se fueron constituyendo en independientes. Esa independencia, obtenida tras penosos esfuerzos, trajo consigo ciertas repercusiones económicas y sociales, pero sus efectos fueron mucho más espectaculares en los renglones político y jurídico. Correspondían tales efectos a los propósitos normales del grupo de criollos que encabezó la independencia, de ascendencia burguesa en su mayoría, y que sólo al decir de Martí "conocían la libertad por la literatura".

Un cambio solamente "marginal" produjo la independencia, según Fals Borda, aunque hubo grandes disturbios se mantuvo la contextura social de la colonia:

"No surgió casi ninguna discrepancia estructural que - distinguiese la nueva era de la época colonial recién pasada. Las actitudes básicas hacia la vida y la comunidad, la concepción tradicional del mundo, los sistemas de creencias y los modos de manejar la economía permanecieron casi inmutados. Sólo se retaron parcialmente algunas normas sociales y algunos modelos políticos de organización social; se ajustaron los límites de las nuevas naciones; y los grupos dominantes, dentro de su propio seno, no experimentaron sino un simple cambio de guardia" (2).

Es sencillo comprobar la persistencia de las estructuras coloniales en los países latinoamericanos. El fundamento de la economía siguió siendo la propiedad agrícola, la hacienda colonial fue sustituida por extensos latifundios, algunos de los cuales quedaron en manos de sus antiguos dueños y otros fueron otorgados a los nuevos jefes militares y políticos. La tecnología utilizada no fue diferente a la de la época colonial, por eso Latinoamérica entra a la revolución industrial con evidente retraso. El ambiente señorial del virreynato se mantuvo en lo general, los valores y las creencias de tinte aristocrático continuaron vigentes. La sociedad de castas no experimentó modificaciones fuera de lo común, salvo que el grupo estratégico de criollos ascendió al poder, pero los indígenas y las denominadas "malas razas", producto -- del mestizaje, quedaron como siempre, marginados.

Aunque la independencia no ocasionó cambios estructurales inmediatos, si sembró la simiente para un posterior cambio sig nificativo en el mundo latinoamericano.

Revolución política y jurídica fue sobre todo la independencia. En el aspecto político, la insurgencia se tradujo en la pérdida de las colonias por España y Portugal, en la creación de nuevos estados y en la aparición de sentimientos nacionales. Sobre estos efectos políticos se injertaron los jurídicos: adopción de cons tituciones liberales, con marcada influencia norteamericana y francesa; introducción del federalismo en algunos países; cambio del régimen monárquico por el republicano; establecimiento del rég imen presidencial.

Con la independencia se introdujo también la ideología liberal, a cuya cuenta hay que cargar movimientos políticos claves del siglo pasado. La famosa "Asociación de Mayo" opositora de Rosas en Argentina (3), el grupo liberal colombiano cuestionador de las instituciones a mediados del siglo (4), y la generación liberal de Benito Juárez que separó a la iglesia del estado en México, significaron en su tiempo verdaderos retos al sistema social imperante.

Y es que en cada país latinoamericano, con mayor o me nor profundidad, se enfrentaron dos órdenes sociales, el colonial

y el emanado de la independencia. A este respecto, el juicio de Reyes Heróles sobre la nación mexicana postindependista como una "sociedad fluctuante" entre esos órdenes, tiene plena aplicación en las demás naciones latinoamericanas:

"Se trata de las luchas, los triunfos y las derrotas — que mantienen al país por un largo período fluctuante entre dos órdenes: el colonial que no se liquida con la independencia y el que podríamos llamar secularizante, moderno, laico, democrático, liberal que no nace con ella... la sociedad fluctuante fue consecuencia del choque de intereses colectivos, de ideas, de principios políticos. Se explica más por las cosas que por las personas" (5).

La pugna entre el orden colonial y el independiente se resuelve en un período de anarquía y de violencia. Luchas interiores y guerras interamericanas en torno a la delimitación de fronteras caracterizaron a los años que siguen a la independencia, el todo colonial perdió su relativa cohesión y se deshizo en múltiples partes, cualquier intento de unión hispanoamericana — estaba condenada al fracaso.

Ese período tempestuoso solo amaina hasta que la nueva estructura de poder se organiza y se impone, adoptando los contornos de un estado oligárquico, en el cual el papel de —

caudillo fue esencial.

Dominan al estado oligárquico, ha expresado certeramente Octavio Ianni, ciertos grupos burgueses que se combinan o bien - algunos de ellos asume la hegemonía:

"En el régimen oligárquico, el poder político es controlado, o ampliamente monopolizado, por las burguesías ligadas a la - agricultura, a la ganadería o a la minería. Naturalmente las burguesías financiera e importadora también se encuentran dentro del sistema político-económico del poder. Los intereses fundamentales del régimen, por otra parte, están fuertemente influidos por - los intereses de los grupos detentadores del poder económico en el sector predominante: café, plátano, azúcar, trigo, lana, carne, - petróleo, cobre, estaño u otros" (6).

El estado oligárquico latinoamericano se inserta en el - sistema capitalista internacional. Aunque jurídicamente libre, La Latinoamérica tuvo durante el siglo pasado una economía "complementaria" de Europa (7). La relación de dependencia que se estableció fue muy clara: los nuevos países entregaban materias primas y -- productos agrícolas, a cambio del capital, la tecnología y los productos manufacturados provenientes de las potencias europeas. Es ta relación dependiente da sólidos puntos de apoyo al estado oligárquico, los sectores privilegiados por la inversión exterior funcionan como " enclaves " del país dominante y estos enclaves son

"la base económica del poder político" (8).

El capitalismo internacional estuvo presente en todos los países latinoamericanos. Inglaterra fue la primera en invertir sus capitales y la principal potencia dominadora; los capitales ingleses se interesaron en los frigoríficos argentinos y uruguayos, en el café y las minas brasileñas, en el petróleo mexicano, en los ferrocarriles, tranvías y centrales eléctricas de muchos países (9). Otras potencias europeas, como Francia, Alemania y Holanda, invirtieron también en la instalación de servicios públicos y en la creación de industrias subsidiarias (10)

## 2.- Origen y Transformación de los Caudillos.

Del final de la independencia en adelante Latinoamérica vivió la era de los caudillos. Florecieron los caudillos gracias al propicio ambiente político que siguió al movimiento de emancipación; naciones aún por construir, ausencia de una clase dirigente preparada para el mando, frecuentes guerras civiles y la consiguiente intranquilidad general, todo conspiraba para que se impusiera el gobierno de un hombre fuerte. La historia de los primeros años en los países latinoamericanos es sobre todo biográfica. Se distingue porque las formas y el gobierno mismo se subordinan a los individuos, el poder personal estuvo por encima de las ideas y de las instituciones.

La propia independencia y sus conflictos armados contribuyeron decisivamente a la aparición del caudillismo. Bajo —

la denominación de caudillos, subraya Martínez Estrada, "debieran incluirse casi la totalidad de los héroes de la independencia a quienes la suerte de la victoria ha colocado en un rango eminente; pero que de haberles sido adversa habrían integrado la falange de los -- caudillos de tropas y de pueblos"(11). Varios de los promotores de la independencia se convirtieron en primeros gobernantes de sus países, así sucedió con Bolívar en la Gran Colombia, Sucre en Bolivia, San Martín en Perú, O'Higgins en Chile, Iturbide en México, Belgrano y Rivadavia en Argentina.

Muchos de los lugartenientes y simpatizantes de los hombres que realizaron la independencia, heredaron su poder y se convirtieron en caudillos.

Esta es la situación que se presentó, verbigracia, a la muerte de Bolívar. Cuando el héroe desaparece, lo relevan en el mando Páez, Santander, Flores, Santa Cruz, Gamarran(12), a cuyo impulso se fueron conformando los países en que se desintegró la confederación gran colombiana.

Los sucesores de Bolívar dominaron el escenario político en la fase inicial, Venezuela consolidó sus instituciones bajo el general Páez, cuyo origen castrense no le impidió hacer un buen gobierno de civiles, dedicado a la tarea de reorganizar un país -- asolado por la guerra. No corrió la misma suerte Colombia, don

de el dogmatismo político y la insurrección imperaron durante los primeros años; la lucha entre liberales y conservadores fue encarnizada, el presidente Santander actuó en forma draconiana contra sus adversarios y éstos al llegar al poder procedieron en consecuencia, ello "dejó la plaza de Bogotá -escribió José Eusebio Caro- tina en la sangre de hombres cuyos delitos fueron connatos". La historia del Ecuador se identifica en los años iniciales con el general Juan Flores, quien administró autoritariamente el país y cuando surgió cierta oposición supo canalizarla atrayéndose a su jefe, Rocafuerte. Perú y Bolivia, separados al comienzo, se unieron mediante el famoso Pacto de Tacná en la administración del general Santa Cruz, para que después ambos marcharan otra vez solos hacia la anarquía.

A través de los caudillos se cubrió el vacío de poder que dejó la monarquía española. Los gobiernos posteriores a la independencia adolecieron de acentuada debilidad, no lograban consolidar sus instituciones y menos todavía imponer de manera efectiva el derecho. Ante fuerza gubernamental tan escasa, los caudillos surgieron como una fatalidad histórica: son guías y conductores, substituyen el poder público que faltaba y encarnan a veces a la propia nación. En un momento histórico en que el estado estaba en proceso de formación, las fuerzas políticas y los grupos sociales se apoyaron en la sólida personalidad del caudillo, en él —

encontraron la justicia, la policía o la administración de que entonces se carecía. Un número importante de caudillos se originaron en ese sentimiento colectivo de seguridad, de protección que parecen brindar, como se patentiza en la patriarcal dictadura del doctor Francia o en la voluble e indefinida de López de Santa Ana.

Acentuado tono paternalista tuvo la dictadura de Francia en Paraguay, en vigor de 1814 a 1840, a cuyo abrigo su país se consolidó, pero también fue presa de fuerte aislamiento. Mediante su austera política interior, Francia sometió a la oligarquía colonial y a la iglesia, favoreciendo la producción agrícola con "las granjas de la Patria", mas su régimen fue también terriblemente represivo, asfixiante para la libertad de los ciudadanos, a los cuales prohibió incluso salir del país.(13). Estaba convencido el caudillo paraguayo de que fuerzas oscuras acechaban en las fronteras, por eso tampoco permitía el acceso a los extranjeros a aquellos que llegaron a franquear las fronteras los retuvo años en su poder, como al naturalista francés Bondpland o al prócer uruguayo Artigas (14). Las paradojas evidentes de la política de Francia desatan todavía controversias, lo que no puede dudarse es que la fórmula de ejecutivo dictatorial que utilizó fue de las pocas que funcionaron de manera efectiva.

Imagen cabal de su país y de su época, Santa Ana revela la misma indecisión y el mismo vacilante camino que la nación

recorría en busca de fisonomía. Once veces presidente de la república, no hubo bando ideológico en el que no militara, fue realista, republicano, monárquico, militar de campo y político de conciliábulo. Gobernó bajo las constituciones de 1824, 1836 y 1843, con personajes tan disímboles como Valentín Gómez Farfás y Lucas Alamán; mas para Santa Ana "todas las constituciones resultaban estrechas" y terminó por caer en plena dictadura, misma que manejó con esporádicos decretos y en base, sobre todo, a su capricho personal.

Sobre su complicada psicología y su contradictoria actuación pública, Fuentes Mares, ha escrito:

"Político intuitivo con atuendo de soldado, era sobre todo un criollo de alma lírica, inclinado a la transacción, demasiado blando para la guerra y demasiado inquieto para la paz, buscó 'coger laureles sin arrancar suspiros', al menos como regla general; le deslumbró la vida como una empresa heroica, y si bien - su gloria no resiste análisis, concedamósele al menos que sí pudo soñar a su gusto una historia victoriosa fue seguramente porque, con todos sus vicios, resultó superior espécimen en el medio humano circundante" (15).

Prosperaron también los caudillos merced al caciquismo. El cacique, asentado en una cadena efectiva de lealtades per-

sonales y bajo la protección de un caudillo, influía en provincias o regiones determinadas. Las cruentas dificultades internas de muchos países provinieron de rivalidades entre caciques, rivalidades que a veces parecen no tener otro objeto que mostrar el poder de esos jefes y de sus grupos. Cuando la prueba de fuerza concluía, el jefe que había logrado imponerse sobre los demás, encontraba la ocasión de extender su clientela personal a una vasta provincia o al estado entero, en ese instante "el cacique se convertía entonces en caudillo y la república de notables daba paso al cesarismo" (15). Las guerras civiles de Argentina y Centroamérica con mucho de caciquismo y de caudillaje nos muestran este proceso, en el que concurre también un antagonismo de las provincias entre sí o la oposición del campo y la ciudad.

Argentina trasluce en su caudillismo el enfrentamiento de los porteños con el proletariado de la campiña. Los porteños de Buenos Aires, unitarios, querían dominar el interior pero sin compartir con éste el manejo de las rentas generales, frente a ellos el proletariado de la campiña era federalista, porque de esa manera se defendía del predominio de la ciudad. Para 1822, la geografía política del país correspondía a esta situación, prácticamente estaba dividida en la región de los Andes, con Facundo Quiroga a la cabeza, y la región de la Liga del Litoral, controlada por Ferré, Estanislao López y Juan Manuel de Rosas (17). De-

estos personajes saldrá triunfante Rosas, gobernador de Buenos Aires, el cual de 1835 a 1852 ejerció una verdadera dictadura.

Rosas es un hombre polémico en la historia de Argentina, gozó de popularidad como pacificador, pero también se enemistó con fuertes sectores y con los intelectuales de la época, uno de ellos lo acusó de haber "hecho del crimen, del asesinato, de la castración y del degüello un sistema de gobierno" (18). Las opiniones continúan divididas; el movimiento llamado "revisionista" ha tomado como punto de partida la obra de Rosas y ha tratado de restaurar su figura, ideas que han influido en investigadores tan serios como Fraga Iribarne, el cual ha señalado que el retrato histórico de Rosas es de tintas muy cargadas, hay que rectificarlo porque "dejó una contribución bien importante a la historia de Argentina misma" (19); contra este "defecto grave" se pronuncia Frondizi, quién apunta el peligro de "deformar el significado histórico de Rosas al no comprender su papel transitorio", no puede estarse en una posición revolucionaria "si se exalta al paternalismo de tipo rosista" (20). En verdad, Rosas se presta a las controversias, cierto que pacifica a su país pero al dudoso precio de inhumanas medidas; quizá su mayor virtud sea la de haber sido un hombre eminentemente práctico, poco amigo de los congresos y de las constituciones hasta que no hubiera organización, pudo dejar a su país unificado mediante un centralismo con apariencia federalista, a cuyo amparo fue sometiendo los caciques locales que creyeron en sus promesas de libertad.

Centroamérica, que durante el virreinato había permanecido satisfactoriamente unida, conservó virtualmente esa situación bajo una federación inaugurada en 1824 y concluida en 1839.

El balance arrojado por la federación no fue halagueño.

"En los quince años que duró la Federación Centroamericana, la autoridad del poder central fue escasa cuando no inexistente. Imperó el caos y la guerra civil y las autoridades federales sólo ejercieron un poder nominal fuera del recinto de la capital o del territorio transitoriamente ocupado por el ejército federal. El poder

central, para subsistir, hubo de transigir y verificar alianzas dispares que contribuyeron a restarle prestigio y a someter al gobierno federal a los avatares políticos y bélicos de los estados, que desde el principio fue incapaz de superar" (21).

Ninguna nación centroamericana escapó a la lucha de caudillos, que se agudizó al desaparecer el lazo federal. Guatemala se formó a la égida del jefe conservador Rafael Carrera, --- quién ejerció una dictadura a lo largo de treinta años. Nicaragua y Honduras resintieron encarnizados conflictos de caudillos nacidos de la oposición entre conservadores y liberales. El Salvador, --- después del fúlgido intento de Morazán por recoger la bandera de Bolívar, se hundió en el caos. Costa Rica no fue excepción, aunque aquí el caudillismo fue más clemente y pronto se encauzó por la vía institucional:

Durante los años iniciales sobresale el caudillismo por su acento castrense, pero tarde o temprano experimenta en cada país un giro importante consistente en la implantación de un caudillismo de prácticas civilistas. Esta transformación asoma en los estados latinoamericanos de 1850 en adelante, aunque hubo países como Chile que se habían adelantado en este sentido algunos años.

Los caudillos chilenos "mostraron siempre sincero desapego al poder. Ninguno lo conquista en forma violenta o irregular. Y al llegar al poder, la primera y más decidida preocupación de to

dos ellos fue dar al país una carta fundamental" (22). Carrera 1811-13, O'Higgins 1814-1826, Freire 1823-1826, administraron a veces autontariamente pero dentro de un texto constitucional expreso, y cuando el patriciado chileno les retiró su confianza dejaron el poder sin gran -- oposición. Aún más obvia es esta propensión en Diego Portales (23), -- "Licurgo de la aristocracia chilena", quien mediante su conducta perosonal demostró cómo un político jamás debe enajenarse en aras del pooder; rechazó en dos ocasiones expectativas seguras para la presidenocia de la república, trató de permanecer en los ministerios el menoro tiempo posible y cuando en ellos estuvo desempeñó sus tareas con --- gran discreción.

Inmediatamente después de mediados de siglo, arriban al pooder valiosos hombres de estado, los cuales atenuaron el agudo caos, -- tuvieron preocupación por ejercitar el mando con cierta legalidad y -- modernizar a sus países en todos los órdenes.

Entre los peruanos son de mencionar, Castilla, 1845-62, paora muchos el verdadero fundador del Estado, Pardo, 1872-76, quien -- hizo realidad la aspiración de los civiles por gobernar, Piñola, ---- 1895-99, caudillo demócrata y encargado de la reconstrucción naocional. Los presidentes costarricenses mostraron por lo regular -- cualidades para la administración, desde un educador distinguido -- como José María Castro, 1845-49 y 1866-68, hasta un nombre fuerte como el General Tomás Guardia, 1870-81, que coadyu-

vó sustancialmente a las comunicaciones y al desarrollo. Hubo - asimismo caudillos que marcaron rumbos definitivos a su país, - tal el colombiano Rafael Núñez, 1870-86, el venezolano Guzmán-Blanco, 1870-98 y el mexicano Benito Juárez 1858-72.

En Guzmán Blanco se encuentra el ejemplo palpable de un caudillo militar, cuya procedencia no le impidió efectuar una brillante gestión. Durante los años de su gobierno, calificado de "autocracia", se duplicó la exportación de café, se organizó la administración pública con criterio moderno, se realizaron avances educativos y obras públicas de gran envergadura. También en la constitución está la personalidad de Guzmán Blanco, administrador y visitante asiduo del viejo continente, el cual en 1881 expidió la llamada "Constitución Suiza", que establece un presidente elegido por un consejo federal y para el término de 2 años (24).

Más representativo del nuevo tipo de caudillo civil fue el ilustre liberal Benito Juárez, que se elevó de los sitios más modestos hasta el cargo de presidente. Su tenacidad e inflexible patriotismo lo condujeron a consumir la separación entre la iglesia y el estado, a defender el territorio nacional contra los franceses, a realizar un gobierno que tuvo como emblema la ley y - la moralidad pública.

Poco antes de salir Maximiliano de Miramar, pergueña el español Castelar la grandeza del procer mexicano:

"Ser grande con un pueblo grande, como Washington, es fácil. Lo difícil es ser grande siendo todo pequeño; perseverante en medio de inconsecuencias; firme cuando el cielo y la tierra se conjuran contra un hombre. Miradlo perseguido, acusado, sin recursos, con las fuerzas de Francia en su contra; desafiándolo todo con frente erguida, iluminada por los resplandores de la conciencia, mientras el remordimiento cubre negras sombras la frente de los vencedores. Estamos seguros de que, si el príncipe Maximiliano va a México, mil veces el recuerdo de Juárez turbará sus sueños, y comprenderá que mientras haya un hombre tan firme, no puede morir la democracia en América" (25).

### 3.- El Caudillismo en la Política y la Constitución.

Profundo significado tuvo el caudillismo en la vida política y en las constituciones. El caudillismo está presente en la literatura, en la construcción de las naciones latinoamericanas, en la creación de los partidos, en la regulación del poder ejecutivo. Incide sobre este poder toda la ambición del caudillo que lo estructura y organiza según sus personales requerimientos.

Posee el caudillo cualidades plásticas, maleables, que hacen difícil la tarea de caracterizarlo. Entre los caudillos existieron personalidades disímboles y estuvieron representados todos los estratos sociales. Hubieron militares de oficio y civiles preocupados por el orden, como Santacruz y Santa Ana --

que soñaba con la gloria militar, o Pardo, creador del Partido Civil en el Perú. Algunos caudillos fueron aristócratas y otros hombres del pueblo; así Diego de Portales, era un rico chileno de las principales familias, mientras muchos de los peruanos como Salaverri o Castilla eran de extracción humilde. A ciertos caudillos por su preparación merecen la denominación de letrados, pero no faltaron también ignorantes y bárbaros; Juárez y Barrios fueron espíritus instruidos, en tanto que Carrera era casi analfabeta.

Quizá por lo versátil de su personalidad, el caudillo ha dado lugar a diversas teorías y a una literatura abundante. A veces el caudillo ha recibido una explicación sociológica, como sucede en el "Facundo" de Sarmiento (25 bis 1); otras ocasiones se le ha mirado como una necesidad histórica, así acontece con la obra de Rabasa "La Constitución y la Dictadura" (25 bis 2); no han faltado, por último, numerosos volúmenes consagrados a la biografía de los caudillos, tales el de Barret sobre el paraguayo Solano López o los libros dedicados al dictador argentino Rosas (25 bis 3).

Pero al margen de cualquier interpretación o cualidad personal, el caudillo provocó siempre encontradas pasiones y su acción fue determinante en el destino de su país. Las primeras palabras de Sarmiento en el prólogo de "Facundo", obra clásica

sobre el tema, son sintomáticas respecto del valor concedido al caudillo:

"¡Sombra terrible de Facundo, voy a evocarte para — que, sacudiendo el ensangrentado polvo que cubre tus cenizas, — te levantes a explicarnos la vida secreta, las convulsiones internas que desgarran las entrañas de un noble pueblo! Tú posees — el secreto: ¡revelanoslo! Diez años después de tu trágica muerte, el hombre de las ciudades y el gaucho de los llanos argentinos, al tomar diversos senderos en el desierto decían: ¡No!, — ¡No ha muerto! ¡Vive aún! ¡El Vendrá! ¡Cierto! ¡Facundo no — ha muerto; está vivo en las tradiciones populares, en la política y revoluciones argentinas, en Rosas, su heredero, su complement<sup>o</sup> — to; su alma ha pasado a este otro molde más acabado, más perfecto, y lo que en él era sólo instinto, iniciación, tendencia, — convirtióse en Rosas en sistema, en efecto y fin" (26).

Fuerza tan dramática y visceral como la del caudillo, tenía forzosamente que jugar papel predominante en la formación de las naciones latinoamericanas. El caudillo encarnó perfectamente a un poder central, en torno al cual cada país se fue integrando hasta llegar a unificarse.

Esta función del caudillismo en la construcción de las naciones latinoamericanas, Lambert, la ha descrito en términos precisos:

"En la medida en que es posible descubrir, tras la di-

versidad de efectos del caudillismo, una tendencia general, parece que, en cada país de la América Latina, con excepción de — Brasil, el caudillo ha cumplido, en un momento dado de la historia política, una función necesaria : la unificación de tierras"— (27).

El proceso no fue idéntico en todos los países, sino — que en cada uno de éstos adquirió matices peculiares de acuerdo con sus características geográficas y sociales.

Los partidos políticos a la hora de su creación tienen también su ingrediente de caudillismo. Ciertamente que los llamados partidos tradicionales o históricos, conservador y liberal, se — originan en un choque ideológico y de intereses, pero el caudillismo hace descender esta lucha del plan abstracto al personal, las opiniones partidarias se polarizan y se sustentan frecuentemente alrededor de los hombres fuertes.

A veces los partidos surgieron merced a un incidente histórico, así en Uruguay del conflicto del presidente Manuel — Oribe y Fructuoso Rivera, proceden los partidos blancos y colorado por el uso de las divisas que utilizaron los partidarios de los caudillos (28). Otras ocasiones actúa un factor geográfico, — en Nicaragua el centro de los liberales estuvo siempre en la ciudad de León y el de los conservadores en Granada. La oposición entre pipifolos (liberales) y pelucones (conservadores) en

en Chile (29), adquirió en momentos cierto cariz personalista, — como el grupo que derrocó a O'Higgins que se denominó liberal, pero más que liberal era anti o'higginista. La falta de consistencia ideológica de la oposición entre liberales y conservadores en ciertos países, se llegó incluso a exagerar en frases pintorescas de la época, entre los colombianos se decía que los conservadores iban a la misa de nueve y los liberales a la de diez, el venezolano Guzmán gustaba expresar que si los otros hubieran dicho federalismo nosotros habríamos dicho centralismo, el propio Alberdi se jactaba de que entre mil argentinos sabía distinguir cual era unitario, porque los modales, la ropa y el modo de caminar lo denunciaban.

Y no se crea que ha desaparecido del todo el personalismo en los partidos. En muchos países iberoamericanos los partidos dependen de ciertos personajes, carecen de una sólida plataforma de principios y su programa de acción es muy limitado, cuando no inexistente; incluso, algunos partidos tienen escasa sustentación popular, la sola eliminación de su líder ha causado en ocasiones su propia extinción. Nuestros partidos necesitan levantar la mira e intervenir de un modo más efectivo en la vida política, las funciones partidarias demandan responsabilidad y trabajo — constante, las finalidades de formación de la conciencia cívica y social hay que actualizarlas, no pueden quedarse solo en el papel, sólo pena de que las agrupaciones de que tratamos continúen—

con una existencia transitoria y vergonzante.

El caudillo llevó también a las constituciones su propia - concepción del mando. Durante la época caudillista, la regula- ción constitucional del poder ejecutivo guarda estrecha relación con las peripecias del hombre fuerte, el cual varía dicha regulación - de acuerdo a la fuerza política efectiva que posee en un cierto mo- mento.

El movimiento entre constitución y caudillo es cíclico. - Cuando principia la ascensión del caudillo, la ley fundamental es - por lo regular parca con el ejecutivo, a medida de que su poder - va en aumento y se impone en toda la nación la esfera del ejecuti- vo se ensancha, a veces en forma desorbitada, cuando empieza - a declinar y resulta por fin eliminado, se produce una reacción - liberal, antiautoritaria, que aspira a limitar sin éxito, la influen- cia del hombre fuerte.

Casi ningún país latinoamericano escapa a este movimiento, que parece rítmico en los casos de Perú y de Bolivia. En el eje- cutivo peruano, "desde época muy temprana se manifiesta la alter- nación constante entre las tendencias autoritaria y liberal" (30); du- rante un corto intervalo seis regímenes se suceden, tres liberales (1823, 1828, 1834) y tres autoritarios (1821, 1826, 1836), los --- primeros fueron producto de asambleas constituyentes y los segun- dos de tres figuras dominantes, San Martín, Bolívar y Santa ---

Cruz; tras el último gobierno de Gamarra, vuelve la anarquía - que alcanza su punto máximo cuando gobiernan simultáneamente siete presidentes (31). Acusa también Bolivia marcado paralelismo entre el gobernante en turno y la constitución; se expiden - constituciones que acentúan la fortaleza del ejecutivo en 1831, - 1843 y 1861, que corresponden a los regímenes caudillistas de Santa Cruz, Ballivián y Belzu, contra esta tendencia se oponen los textos de 1839 y 1861 dictados a la caída del caudillo.

Muchas veces se repitió el ciclo entre constitución y - caudillo en la historia de las demás naciones. Unos cuantos ejemplos tomados al azar lo demuestran. Bajo la vigencia de la constitución guatemalteca de 1879 se promovieron reformas a favor - del ejecutivo en los gobiernos de Barrios, Varillas y Estrada Cabrera; que tan pronto el caudillo deja el mando se eliminan y en su lugar aparecen normas para restringir su acción. Las constituciones costarricenses de 1847 y 1848 otorgaron mayores facultades al ejecutivo, pero las de 1859 y 1869 se encargan de anularlas. Lo propio aconteció con la constitución ecuatoriana de 1869 - que favoreció al ejecutivo, mas una vez que es asesinado García Moreno, quién había establecido una dictadura confesional, los - textos de 1878 y 1894 debilitan la autoridad presidencial. En los - textos venezolanos de mediados de siglo se observa un fenómeno - semejante. Los colombianos también tuvieron leyes fundamentales con un ejecutivo muy fuerte, como las de 1830 o la de 1843, contra las cuales reaccionaron otros textos constitucionales.

#### 4.- Agonía del Caudillismo.

La etapa de los caudillos no se cerró de una manera precisa, matemática, fue terminando de manera desigual y progresiva en el escenario latinoamericano. Pese a no haber una limitación cronológica — cierta, si puede establecerse a manera de regla general que el caudillismo se va modificando a medida que el estado oligárquico se consolida en cada país. Este hecho resalta más aún siguiendo las transformaciones del caudillo; en los primeros tiempos cuando el estado está en proceso de asentamiento, proliferan los caudillos militares de acusados rasgos autoritarios, a mediados de siglo son sustituidos por — hombres de derecho que representan a los caudillos civiles, el instante final se produce cuando a éstos sustituye la figura del presidente como institución, desechándose factores personalistas y circunstanciales.

Existen ciertos signos comunes que preceden al final del — caudillismo y anuncian que el estado oligárquico va adquiriendo consistencia.

Las estructuras económicas se vuelven por lo regular — más vigorosas. Se forma una clase dirigente más compacta, integrada esencialmente por la aristocracia de las tierras y una burguesía en ascenso. Los capitales europeos se colocan aceleradamente en Iberoamérica, requieren de seguridad y les convienen — los gobiernos estables, para recuperar con mayor comodidad sus inversiones.

La situación política convulsiva que sigue a la independencia entra en relativa calma. Las revoluciones y los golpes de estado se espacían, ganan en hondura las ideas y concretan objetivos los partidos. El estado, por su parte, se torna más complejo, mediante su aparato coactivo y con su ejército controla el país, sometiendo cualquier algarada o sublevación inconsistente y será mucho más difícil que éstas en adelante tengan éxito.

Según su propio ritmo político y social irán abandonando las naciones latinoamericanas la fase caudillista. Brasil, Chile y Argentina conocieron antes que los demás un régimen de derecho. A fines de siglo el poder empieza a institucionalizarse en Uruguay, Perú, Costa Rica y Colombia. En México y en el resto de Latinoamérica el caudillismo se resiste a morir y llega hasta el siglo actual, para entroncar en ciertas ocasiones con férreas dictaduras.

A diferencia del resto de Latinoamérica, en Brasil no hubo propiamente caudillismo, la élite gobernante resolvió los momentos de crisis de una manera tranquila e incruenta, por su parte los gobernantes procedieron en forma distinta al caudillo tradicional.

Para Vanossi, la institucionalidad es una constante de la historia brasileña:

"Una nota característica, que conviene recordar en todo momento, es que, tanto antes como después de su independencia, el Brasil siempre evolucionó políticamente mediante formas que garantizaron su continuidad institucional. No hubo 'lapsus' ni anarquías prolongadas y menos aun situaciones de división estatal frente a la comunidad internacional" (32).

Hicieron también posible los cambios pacíficos gobernantes a la altura de su misión. Bajo el régimen monárquico, gobierna en principio Pedro I, 1824-1831, casi un déspota ilustrado, que supo realizar con éxito la independencia. Todavía mejor fue su hijo, Pedro II, 1840-1889, amigo de las artes y de las letras (33), promotor de medidas progresistas como la abolición de la esclavitud y hábil gobernante que aplicó con éxito el régimen parlamentario. Las cosas no variaron mucho con la república, su jefe virtual Déodoro de Fonseca, militar-tradicionalista, se propuso un programa de moderadas reformas, se rodeó de miembros de las clases representativas y de juristas de la talla de un Ruy Barbosa (34).

Muy corto fue el caudillaje en Chile, donde el cambio del titular del órgano ejecutivo se efectuó también de manera pacífica y ordenada. Jugó como factor importante en esta evolución la compacta clase dirigente chilena, que era una oligarquía de carácter agrícola asentada en los latifundios de la región central, a la que hay que adicionar los dueños de las minas y los comerciantes de los puertos.

Los caudillos, por su parte, actuaron en armonía con esa clase dirigente, lo cual permitió a los chilenos ver en el órgano ejecutivo una institución, más que un factotum de la vida política. En estas condiciones, a partir de la expedición de la constitución de 1833, pocas veces se interrumpió violentamente el orden constitucional. Las presidencias decenarias, -- 1831-1871, hicieron avanzar al país de una manera notable. -- Aun en la inestable república parlamentaria, de 1875 a 1924, -- se pudo mantener el orden constitucional.

La constitución de 1853 marca en Argentina el fin de los caudillos. Eliminado Rosas, ha señalado Frondizi, triunfa "la burguesía comercial centralista", que gobernará por largo tiempo en el país y lo incorporará a "las necesidades del mercado y del capitalismo internacional" (35). Esta coyuntura permite que los miembros de la "Asociación de Mayo", que en su país o como exiliados habían resistido tenazmente la tiranía de Rosas, tuvieran por fin la oportunidad de intervenir activamente en la vida pública. Ciento que años antes había fallecido -- Echagüen (36), pero quedaba todavía Alberdi, quien sería el padre de la constitución, en tanto que Mitre y Sarmiento llegarían a ocupar el cargo de presidentes y precisamente con ellos -- el caudillo se va convirtiendo en presidente.

Para los últimos años del siglo anterior, Perú, Colombia, Costa Rica y Uruguay superan por fin el caudillaje.

La constitución de 1886, expedida por Rafael Nuñez, - fue para Colombia lo que la de 53 para Argentina, con ella adquirió solidez un sistema oligárquico, los centralistas triunfan sobre el federalismo, la propia vida política será más apacible. - Después de Nuñez no habrá caudillos, cierto que se producirán algunas rencillas intestinas en el transcurso del régimen central aun vigente, pero "ya no bajo la divisa de la soberanía de los es tados sino de la soberanía de los partidos" (37).

Durante el mandato de Nicolás de Piérola, 1895-99, - terminan en Perú las constantes sublevaciones populares, de ahí que a su período se le denomine de la "reconstrucción nacional", sus reformas jurídicas, hacendarias y administrativas, dejan "al estado en marcha, con sufragio efectivo, libre juego de los parti dos políticos, opinión que se expresa y se respeta y una sociedad progresista" (38). El mérito no es todo de Piérola, su éxito fue posible gracias a las anteriores administraciones de Castillo y de Pardo (39).

En la última década del siglo superan el caudillismo - Costa Rica y Uruguay. Con la toma de posesión de José Joaquín Rodríguez en 1890 (40), Costa Rica entró en una nueva era políti ca, empieza a dirigirse hacia elecciones competitivas y una cier ta democracia electoral. En Uruguay, todavía en 1880 el presiden te Latorre dimitió, diciendo que el país era ingobernable, pero - este mismo presidente y otros mandatarios anteriores, sin llegar a reformar la constitución de 1830, habían "ido creando en torno

a ella una serie de instituciones que dan trabazón a un estado" (41), facilitando la vía institucional que comienza a fin del siglo.

En México el caudillaje se extiende a lo largo del siglo diecinueve y se prolonga hasta el nuestro. Apenas conquistada la independencia, nuestro país penetra en una etapa de gran violencia y confusión propicia al dominio de los caudillos.

Es indudable la trascendencia que los caudillos tuvieron en nuestro país en el siglo pasado, Rabasa tiene sobre este punto un maduro juicio:

"Sí, según la concepción de Emerson, la humanidad puede representarse por unos cuantos de sus grandes hombres que la sintetizan, con más razón las épocas de los pueblos pueden representarse por los hombres que las han presidido. La historia de México independiente, en lo que tiene de trascendental, cabe en las biografías de tres presidentes: Santa Ana, Juárez y Díaz" (42).

Subsisten los caudillos hasta el primer tercio de la presente centuria. Las luchas de la revolución mexicana fueron la fuente de varios caudillos, casi cada uno de los principales jefes militares se convirtió en un caudillo. El fenómeno fue muy patente en el instante que la revolución estaba en la "lucha de facciones"; para 1915, el país se fragmentó en zonas de influencia mandadas por caudillos: Villa, controlaba con su poderosa división los estados del norte, Zapata cuyas huastecas agrarias tenían al Estado de Morelos por base, Carranza, que con el ejército constitucionalista se mantuvo en el sureste y ciertas regiones periféricas.

Concluye la revolución pero no termina el caudillismo, Carranza, Obregón y Calles, ejercieron el mando según esos cánones; aunque introdujeron reformas que nos conducirían a la postre a la presidencia institucional.

A principios de los treinta todavía existía el caudillismo. Calles, a pesar de sus declaraciones en contrario (43) no escapó a la tentación de convertirse en caudillo. Aun después de haber dejado la presidencia se le reconocía como jefe máximo, la opinión pública sabía bien que los presidentes Ortíz Rubio, Abelardo Rodríguez y Portes Gil, se habían designado y eran manipulados por el exmandatario sonorenses. Por lo demás, el régimen caudillista continuaba apoyándose en los tradicionales caciques; en aquella época, "el poderío del caciquismo era todavía enorme: Rodríguez Triana en Coahuila; Rodrigo M. Quevedo en Chihuahua; Carlos Real en Durango; Melitón Ortega en Guanajuato; Saturnino Osorio en Querétaro; Rodolfo Elías Calles en Sonora; Tomás Garrido en Tabasco; Galván, Aguilar y Tejeda en Veracruz; Matías Ramos en Zacatecas" (44)

Contra el caudillismo se movían, sin embargo, hechos irreversibles. La desaparición física de los caudillos más influyentes, la profesionalización del ejército y la creación de un partido dominante, fueron las causas inmediatas que hicieron perecer al caudillaje. El hecho simbólico que señala el fin del caudillismo es el rompimiento Calles-Cárdenas ocurrido en 1935, cuando este se independizó de la férula del político sonorenses, restaura el presti-

gio del cargo y encauza al país institucionalmente.

Por lo que se refiere al resto de América Latina, no pudo escapar al círculo vicioso de la violencia y del caos. Es verdad que en muchos de estos estados se fue abriendo paso el estado oligárquico, mas su implantación no pudo lograr la paz social. Las revoluciones adquirieron un carácter endémico. En los diferentes estados se desarrolla una era de anarquía y de dictadura alternadas ocasionalmente cuando un régimen constitucional llega al poder, en el cual no se mantiene por mucho tiempo. El caudillismo se extenderá aquí buena parte del presente siglo, se irá eclipsando en la medida que el universo social se complica, en bastantes casos será substituido por las dictaduras actuales, con las cuales tiene parentesco evidente.

## Notas Bibliográficas al Capítulo III

- (1) Los movimientos de incoformidad surgieron en todos los sectores sociales; entre los más conocidos están: rebeliones de indios, como la de Jacinto Canek en Yucatán, o Tupac -- Amaru en Perú, 1780-82; de negros, tales la de Yanga en -- Veracruz, 1609 en adelante, y Tiradentes en Brasil, 1789; -- de criollos, como la de los comuneros en Socorro, Nueva -- Granada, en 1781. Las causas más frecuentes fueron el mal trato y el aumento excesivo de impuestos.
- (2) Fals Borda, Orlando. Las Revoluciones Inconclusas en Amé-- rica Latina, 1808-1968; 3a. ed. México, Siglo XXI, 1971, -- p. 17.
- (3) Esta Asociación se fundó en 1837 con el famoso "Salón Lite -- rario", apoyado económicamente por el librero Marcos Sas -- tre; al grupo pertenecieron Esteban Echeverría, Juan Bautis -- ta Alberdi, Juan María Gutiérrez, Domingo Faustino Sar -- miento, Bartolomé Mitre y otros nombres ilustres.
- (4) Fals Borda, op. cit., pp. 32 y 55.
- (5) Reyes Heróles, El Liberalismo Mexicano, cit., Tomo II, pp.
- (6) Ianni, Octavio. La Formación del Estado Populista. México Ediciones Era, 1975, p. 72.
- (7) Cfr. Chaunu, Pierre, op. cit., pp. 109 y ss.
- (8) Ianni, op. cit., Ibidem.
- (9) El capital inglés creció de manera impresionante. Para 1880 Inglaterra había colocado dos millones y medio de libras es -- terlinas, en 1891 la suma era ya de 167 millones, cantidad -- que hacia 1913 se elevó a 756 millones, en este último mo -- mento la inversión en Latinoamérica estaba cerca de la mi -- tad de las inversiones de todo el imperio británico.
- (10) Aunque menores que la inglesa, las inversiones de los restan -- tes países europeos también fueron importantes, así Francia y Alemania invirtieron en Latinoamérica aproximadamente -- la tercera parte de sus capitales en el extranjero. Innumera -- bles intervenciones diplomáticas y militares realizaron las -- potencias europeas en nuestros países, so pretexto de brindar protección a sus ciudadanos y a los capitales que tenían inver -- tidos.

- (11) Martínez Estrada, Ezequiel. Diferencias y Similitudes entre los Países de América Latina. México, UNAM, 1962, - p. 564.
- (12) Todos estos caudillos estuvieron bajo las órdenes de Bolívar o mantuvieron cercanas relaciones con él. Santander fue amigo y luego contrincante de Bolívar; Gamarrá fue jefe de estado mayor en Ayacucho; Páez, Santa Cruz y Flores colaboraron con el Libertador en algunas campañas militares.
- (13) Muy estricto fue el cierre de las fronteras paraguayas, se negaba todo pasaporte a nacionales y extranjeros, las relaciones diplomáticas se interrumpieron con las demás naciones. Al fin de su vida, el Dr. Francia se hizo tan desconfiado que cuando atravesaba Asunción, era necesario que todas las calles estuvieran desiertas, los guardias tenían orden de tirar sobre aquellos que no desapareciesen al anuncio del cortejo presidencial.
- (14) A Bondpland, botánico francés, se le detuvo y por ocho años se le confinó en una aldea miserable, donde se dedicó a estudiar la flora paraguaya; por lo que se refiere a Artigas, que buscó refugio en Paraguay al ser derrotado su ejército, lo retuvo por espacio de 20 años. Tales abusos fueron los más conocidos, pero la regla general era que los extranjeros que violaban la prohibición de atravesar las fronteras se les ponía inmediatamente bajo arresto.
- (15) Fuentes Mares, José. Santa Anna, Aurora y Ocaso de un Comediante; 8a. edición. México, Editorial Jus, 1957, p. 20.
- (16) Lambert, Jacques. América Latina. Barcelona, Ediciones Ariel, 1954, p. 260.
- (17) Sarmiento, explica en forma bastante didáctica la situación política de 1822 en adelante. Bajo la influencia de Quiroga - estaban las siguientes provincias: Jujuy, Salta, Tucumán, - Catamarca, La Rioja, San Juan, Mendoza, San Luis. En la Liga del Litoral, la distribución era como sigue: Corrientes, - Ferré; Córdoba, Santa Fé, Entre Ríos, Estanislao López; - Buenos Aires, Rosas. Cfr. Sarmiento, Domingo F. Facundo Civilización y Barbarie; 8a. ed. Buenos Aires, Espasa - Calpe, Colección Austral, Núm. 1058, 1970, p. 167.
- (18) Sarmiento, op. cit., p. 224.
- (19) Fraga Iribarne, op. cit., p. 179.

- (20) Frondizi, Silvio. "Federalismo en la República de Argentina", en Los Sistemas federales en el Continente Americano. México, UNAM-FCE, 1972, pp. 77-78.
- (21) Mariñas Otero, Luis. Las Constituciones de Guatemala. Madrid, Instituto de estudios políticos, 1958. p. 79.
- (22) Heisse González, Julio. "El Constitucionalismo chileno en el siglo XIX, en El Constitucionalismo a mediados del cit., p. 479.
- (23) Procedía Portales de una de las principales familias chilenas, después de estudiar derecho se dedicó al comercio, fundando un establecimiento cuyo giro principal fue la explotación del estanco del tabaco. El curso del negocio lo llevó a residir un tiempo en Lima y desde allí o en el mismo Chile palpó con intuición superior, cuales podrían ser los cimientos para la organización de su patria. Cfr. Silva Bascañan, op. cit., - Tomo II, p. 31.
- (24) Con esta constitución gobernó el propio Guzmán Blanco, 1892-1884, el general Crespo en el bienio siguiente, de nuevo Guzmán de 1886-1889, pero no concluyó su período, marchó a Francia y falleció allí años más tarde.
- (25) Roeder, Ralph. Juárez y su México. México F.C.E. pp. 93-94.
- (25 bis 1) Sarmiento, Domingo. Facundo, Ibídem.
- (25 bis 2) Rebasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura; 4a. ed. México, Editorial Porrúa, 1968.
- (25 bis 3) Barret, William. Una Amazona (Biografía de Francisco Solano López y Elisa Zynch). Buenos Aires, Editora del Plata, - 1949; Para Rosas, véase a Frondizi, "Federalismo en la República de Argentina", cit., pp. 77 y ss.
- (26) Sarmiento, Facundo, cit., p. 240.
- (27) Lambert, op. cit., p. 268.
- (28) Rivera fue presidente de Uruguay en 1831 y Oribe empezó a gobernar en 1835. Al año siguiente se enfrentaron, Oribe decretó el uso de una cinta blanca con el lema "Defensor de las Leyes" y Rivera hizo llevar a sus hombres, primero una cinta celeste, y luego una roja.

- (29) El origen de la denominación es curioso. A los "pelucos", entre los que había auténticos representantes de la aristocracia se les motejó así aludiendo a las pelucas que todavía llevaban entonces como eco versallesco, mientras éstos como respuesta calificaban de "pipiolos" (principiantes, novatos, inexpertos) a los que se dejaban llevar de entusiasmos liberales.
- (30) Pareja Paz-Soldán, *Las Constituciones del Perú*, cit., p.
- (31) En septiembre de 1838, Perú tuvo siete presidentes: Orbeago, Gamarna, Santa Cruz, Riva Agüero, Pío Tristán, Nieto y Vidal. Cada uno de ellos consideraba tener el carácter de "constitucional".
- (32) Vanossi, Jorge Reinaldo. Presidencialismo y Parlamentarismo en el Brasil, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1964. p. 19.
- (33) Un hombre de estado excepcional fue Pedro II, traductor de Hamlet y corresponsal de varias academias, colocaba a Pasteur y a Victor Hugo por encima de todos los hombres, mientras los tiranos de las repúblicas admiraban a Napoleón. Este capaz gobernante, de quién se decía que de no haber sido emperador hubiera sido profesor, se convirtió en jefe indiscutible de la aristocracia brasileña.
- (34) Este destacado jurista fue cabeza de los elementos liberales, luchó por el establecimiento de la república e intervino activamente en la comisión encargada de redactar la constitución de 1891. Más tarde, dirigió las campañas "civilistas" que pretendían eliminar a las llamadas oligarquías; sus intentos por llegar a la presidencia del país no tuvieron éxito.
- (35) Frondizi, Silvio, op. cit., pp. 90, 82.
- (36) A Echeverría, autor del "Dogma Socialista de Mayo" puede considerársele el principal ideólogo del movimiento, fue él quien tomó el contralor del famoso "Salón Literario". Sus ideas lo caracterizan como un demoliberal, con marcada influencia saintsimoniana.
- (37) Cermargo, Pedro Pablo. "La Federación en Colombia". Los Sistemas Federales del Continente, cit., p. 377.
- (38) Pareja, op. cit., p.

- (39) Ramón Castilla, 1845-62, fue un gobernante enérgico que calmó la anarquía y transformó a su país, durante sus dos períodos presidenciales se unifican los peruanos, avanza la codificación, se suprime la esclavitud y los tributos de los indios, el ferrocarril Lima-Callao, primero en Sudamérica -- es inaugurado. A Castilla se debe también la constitución -- de 1880 que organizó definitivamente el estado peruano.
- El gobierno de Manuel Prado, 1872-76, sobresale por sus -- avances educativos, reestructuración de las finanzas públi-- cas y promoción de la descentralización administrativa. Pra-- do funda el partido civil, levanta el censo general de la Re-- pública y organiza el registro civil.
- (40) Rodríguez llegó al poder merced a una clara mayoría elec-- toral, misma que cuando el presidente intentó maniobrar pa-- ra poner otro candidato amenazó con levantarse en armas. -- A partir de ese hecho en el año señalado se fue imponiendo la democracia electoral en Costa Rica.
- (41) Fraga Iribarne, op. cit., p. 242.
- (42) Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura; 4a. ed. -- México, Porrúa, 1968, p. 112.
- (43) En su último informe presidencial, del 1o. de septiembre -- de 1928, Calles había declarado que por primera vez en su -- historia México se encontraba en posibilidades de superar -- la etapa de los caudillos, ello permitiría pasar "de la con-- dición histórica de 'país de un hombre' a la de 'nación' de-- instituciones y de leyes". Cfr. Los Presidentes de México -- ante la Nación. México, Edición de la XLVI Legislatura de -- la Cámara de Diputados, 1966, pp. 804 y ss.
- (44) González Casanova, Pablo. La Democracia en México. Méxi-- co, Ediciones Era, 1955, p. 28.

## CAPITULO IV

### EL EJECUTIVO LATINOAMERICANO Y SU CONTEXTO.

Sumario: 1.- El Marco Social. 2.- La Estructura Económica. 3.- Las Instituciones: Fuerzas Armadas, Iglesia, Partidos. - 4.- Clases Sociales y Grupos de Presión.

El derecho constitucional contemporáneo ha enriquecido su má todo y ampliado su campo de conocimiento, adelantos que le permiten tra tar sus temas con mayor seriedad científica y apego a la realidad políti ca. Experimenta el derecho constitucional, por tanto, una verdadera re volución en su estudio.

A la aplicación del método jurídico en el derecho constitucio nal, se suma hoy la aplicación de métodos pertenecientes a otras cién cias, como la economía, la sociología y la ciencia política. El moderno enfoque amplía el horizonte del derecho constitucional. Ciertamente que su te ma central de estudio lo siguen siendo las normas constitucionales regu ladoras de los principales órganos del estado, pero éstas se entienden — mejor aprovechando los resultados obtenidos en otras disciplinas.

También el objeto de conocimiento del derecho constitucional — ha recibido beneficios manifiestos. Se menciona ya a menudo la insufi ciencia del puro examen constitucionalista, porque la verdad políti ca de un régimen no está necesariamente en la ley fundamental del mis mo. No basta entonces con la mera exégesis de los documentos — jurídicos esenciales, hay que desentrañar asimismo las verdaderas — fuerzas políticas y sociales que impulsan al sistema; de ahí por ejemplo

el interés por los partidos y los grupos de presión.

Cuando se examina el poder ejecutivo latinoamericano, la necesidad de aplicar el nuevo enfoque del derecho constitucional se acentúa. En efecto, poner en contacto al ejecutivo con su contexto reporta buenas utilidades; mediante esta operación se comprenden, por una parte, los vínculos de dicho órgano estatal con el medio y las condiciones sociales que lo rodean, y por otra, se identifican los grupos y fuerzas políticas que actúan sobre él. Conocido el contexto, se clarifican los móviles de muchas de las normas relacionadas con el ejecutivo y la apreciación parcial cede ante el saber sistemático.

Para enlazar al ejecutivo con su contexto, procederemos en el orden siguiente:

A) Marco Social.— De donde derivan una serie de condicionantes que gravitan sobre el ejecutivo, como son la integración, la geopolítica, el crecimiento demográfico, la composición étnica.

B) Estructura Económica.— En la cual se hace referencia al subdesarrollo y sus efectos respecto del ejecutivo.

C).— Instituciones.— Las fuerzas armadas, la iglesia y los partidos, cuya influencia en la vida política es indiscutible.

D) Clases Sociales y Grupos de Presión.— Se refiere a la multitud de grupos originados en las clases dirigente; media y proletaria, que accionan sobre el ejecutivo para proteger sus intereses.

## 1.- El Marco Social.

El ejecutivo latinoamericano ejerce su actividad en un — contexto fascinante, que empieza — parafraseando a Neruda — desde una loca geografía de variados contrastes regionales; en la extensa — porción que va del Río Bravo hasta la Tierra del Fuego, se encuen — tran latitudes diversas, caprichosas disposiciones del relieve, co — rrientes oceánicas creadoras de infinitos matices climatológicos, — montañas que han sido barreras para la civilización, llanuras de una vegetación exuberante o desérticas en exceso.

Bajo estos contrastes, grupos humanos en diversos grados de evolución se mantienen unidos de una manera sutil, por lazos que no por menos evidentes son menos sólidos: un lenguaje fuente de so lidaridad social, la herencia cultural de origen indígena y latino, el frente común ante la explotación desmedida de las potencias, una tra — yectoria histórica paralela e ideales políticos semejantes. Por eso — en Latinoamérica se impone la unidad sobre la diversidad. Nuestra civilización, de perfiles propios y fundada en profundas afinidades, — tarde o temprano triunfará sobre la división y el aislamiento.

Actualmente, sin embargo, se arrastra todavía un pesado lastre derivado también de nuestra formación histórica. Las fronte — ras políticas de los países latinoamericanos no concuerdan con las ét nicas y las geográficas, que se trazaron obedeciendo a intereses — ajenos a nuestra realidad. Muchos de los litigios, invasiones y ane —

xiones de territorios en la región latinoamericana, se han producido por haberse alterado la configuración natural de las zonas. Por otra parte, las propias naciones contienen fermentos disociativos que pugnan por la hegemonía de ciertas regiones sobre otras; así en Argentina el enfrentamiento se ha dado entre los hombres del litoral y los del interior, en Ecuador y Perú entre la costa y la sierra, en Brasil el poder real ha variado en función de la economía cíclica, -- primero el norte, luego Río de Janeiro y después Sao Paulo.

En ocasión de un llamado a la unidad iberoamericana, el ilustre ensayista argentino Alberdi, hacía ver la incoherencia de la estructura latinoamericana.

"La América está mal hecha, señores, si me es permitido emplear esta expresión. Es menester recomponer su carta geográfico-política. Es un edificio viejo, construido según un pensamiento que ha caducado; antes era una fábrica española, cuyos departamentos estaban consagrados a trabajos especiales distribuidos según el plan industrial y necesario del fabricante: hoy cada uno de los departamentos es una nación independiente, que se ocupa de la universalidad de los elementos sociales, y trabajan según su inspiración parásí" (1).

Para superar tan grandes obstáculos han laborado gobiernos y ejecutivos progresistas, convencidos de la unión latinoamericana,

porque saben que ella puede coadyuvar decisivamente en el desarrollo y en el trato con las grandes naciones.

Múltiples esfuerzos se han realizado en consecución de este ideal, que desgraciadamente no han podido fructificar en una integración sólida y funcional, aunque han mantenido viva la llama de la hermandad continental. Tanto en el derecho constitucional como en el internacional existen normas que han incorporado la idea de la integración, la cual constituye para el ejecutivo una orientación que debe respetar y robustecer en su política exterior.

Hacen referencia a la integración el artículo 9 de la constitución del Ecuador y el 6 de la de Uruguay, ambos numerales señalan como un principio a seguir por sus estados el de propugnar por la integración iberoamericana. Las leyes fundamentales de Nicaragua artículo 5, Honduras, artículo 9, Guatemala, artículo 2 y El Salvador artículo 10, en términos más o menos ardientes declaran ser estados disgregados de la república federal centroamericana, reconocen como necesidad primordial volver a ella y facultan a los poderes ejecutivo y legislativo para intervenir en los tratados que se celebren al efecto.

A nivel internacional, desde el siglo pasado se efectuaron varias reuniones entre los pueblos iberoamericanos (2), pero el exacerbado nacionalismo y las cruentas guerras domésticas hicieron imposible cualquier acercamiento. En lo que va del presente siglo se han creado diversas organizaciones regionales, como la Organización de Es

tados Americanos (OEA), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) (3); de dichas organizaciones, independientemente de la eficacia actual que pudieran tener, emana todo un derecho de la integración que crea compromisos a cumplir por el ejecutivo latinoamericano.

América es un crisol de razas.

Sobre un sustrato irregular de poblaciones indígenas primitivas, se injertó una primera ola de población blanca traída por la conquista y la colonización, después vinieron los negros en apoyo de la mano de obra indígena en virtud de que esta última desaparecía a gran prisa y se había revelado más hábil que resistente. Así nos encontramos con que al final del período colonial, había unos 15 millones de habitantes en las colonias españolas y cerca de 4 en el Brasil; la población formaba una sociedad de castas: en la cúspide los españoles peninsulares y los criollos; después, los resultados de la mezcla de sangres: mestizos, mulatos, zambos, más abajo todavía, indígenas y negros.

A partir de mediados del siglo XIX, acontece lo que Pierre Chaunu, denomina la "Segunda conquista humana" de Latinoamérica(4), la cual modificó sensiblemente la estructura poblacional merced a una intensa inmigración.

De 1850 a 1950, inmigraron a América Latina 17 millones de personas. Siete millones fueron a la Argentina; cuatro a Brasil,

uno y medio a Cuba, medio a México, uno al Uruguay, dos a Chile. Procedían de Italia (seis millones), Alemania (dos millones), España (cuatro millones) Portugal (un millón), Rusia (medio millón), Extremo Oriente (un millón), Cercano Oriente (medio millón) y el resto de muchos otros pueblos, entre ellos medio millón de judíos de nacionalidades distintas (5). En algunas partes los inmigrantes proliferaron más que en otras, quizá por esta razón Beaujeu-Garnier, distingue una América tropical mestiza (Brasil salvo el sur, Paraguay, Guayanas, llanuras de Venezuela y de Colombia); una América roja (Estados Andinos, Estados de la América Central, Chile); una América blanca, (sur de Brasil, Uruguay y Argentina) (6). Aunque esta afirmación puede admitir reservas, nos enseña que los inmigrantes en función de las facilidades que recibieron o de sus preferencias personales, se concentraron en ciertos puntos del continente, causando en éstos más que en otros lugares alteraciones considerables en la población.

El ejecutivo latinoamericano ha tenido que considerar esta diversidad de grupos étnicos; le han planteado problemas de integración nacional, de la forma en que se manifiestan ciertas inquietudes sociales, de la distinta formación y nivel cultural que tienen los núcleos humanos con los que trata. Algunos países con sectores indígenas importantes han tenido que establecer programas para incorporar los efectivamente a la civilización, como ha sucedido en México o en los Estados Andinos. En otras naciones han aparecido prejuicios y -

sentimientos de discriminación, tal la situación de las famosas "cabecitas negras" en Argentina o la de los negros y mulatos en algunas ciudades brasileñas.

De manera unánime las constituciones latinoamericanas -  
 prohíben la discriminación por el factor racial, colocándose en este -  
 aspecto dentro de la vieja tradición del liberalismo político. En varias  
 leyes fundamentales existen normas que abrigan el propósito de pre--  
 servar la cultura nacional; algunas van más allá, señalan como obligaciones  
 a cargo del estado promover y conservar la lengua, la educa--  
 ción y la historia autóctona: Paraguay, art. 92; Ecuador, art. 38; --  
 Haití, arts. 35, 179-181. Diferente es la preocupación de la constitución  
 de Argentina, la cual en su art. 25 indica que "el Gobierno Federal  
 fomentará la inmigración europea", acompañan a esta norma abundantes  
 ventajas que el Art. 20 concede a los extranjeros, los cuales pueden  
 obtener su nacionalización residiendo dos años continuos en el país.

Ante el grave y angustioso problema de la demografía galopante,  
 palidecen las dificultades derivadas del mestizaje (7).

En el presente siglo, Latinoamérica ha sufrido un aumento  
 de población sin precedentes, de 84 millones en 1920 a 156 millones  
 en 1950 y poco más de 273 en 1970; para el año de 1975 se calculó  
 la población en unos 316 millones, lo cual significa que en un lapso  
 algo mayor de cincuenta años la población casi se ha cuadruplicado; -

la media latinoamericana es la siguiente: natalidad 3.86%, mortalidad 1.01%, crecimiento 2.85%; la esperanza de vida se ha levantado de 27 a 60 años. De mantenerse las actuales tendencias en los próximos 25 años, para el año 2,000 se calcula la población en un total de 637 millones.

Las consecuencias del explosivo crecimiento poblacional inciden sobre la pirámide de edades, que se ha modificado notablemente creando una sociedad donde los menores de 15 años ocupan cada año una posición cada vez más importante. Hoy la población de quince años o menos representa el 30% del total latinoamericano, mientras que en Estados Unidos y Europa ese porcentaje se aproxima al 15%; existen países como Venezuela o Costa Rica donde el porcentaje correspondiente ha rebasado ya el 50%. De ahí que las erogaciones sobre educación sean insuficientes en la mayor parte de los países latinoamericanos, gravan pesadamente sus presupuestos y le planteen al ejecutivo el reto de crear cada año millones de nuevos empleos; la insatisfacción de cualquiera de estos renglones, representarían para el ejecutivo serias inconformidades que muchas veces no podrá eludir sin peligro.

Entraña la presión demográfica un obstáculo para el desarrollo, aquellos países con progresiones más alarmantes sufren de un mayor atraso, mientras que los demás elevan poco a poco su nivel de vida. Hay estados que por su despegue económico precoz y su porcentaje considerable de población urbana, disfrutan de tasas de natalidad y mortalidad próximas a las de Europa, tal es el caso de

de Argentina y Uruguay; Cuba se está aproximando a este grupo, con una tasa de natalidad de 2.78% y un porcentaje de mortalidad de 0.75%. En el lado opuesto está el grupo de naciones débilmente desarrolladas, cuyas tasas de natalidad y mortalidad son extremadamente elevadas; así Honduras tiene el récord de natalidad, 5.02% seguido de cerca por el Salvador y la República Dominicana, mientras que el récord de mortalidad es el triste privilegio de Haití - 1.98%, seguido después por Bolivia. El resto de los países, con sus desniveles naturales, responde a cifras cercanas a la media latinoamericana.

Dramático ha sido el despertar al problema demográfico para los ejecutivos latinoamericanos, a muchos de ellos los ha cogido por sorpresa y forzado a reformular políticas. Se han tenido que preparar acelerada e improvisadamente programas nacionales de planificación familiar y paternidad responsable, por desgracia todavía reducidos a un plano meramente teórico, objeto de fuertes resistencias y necesitados de una implementación más enérgica. Si se quieren evitar males mayores, a una política demográfica efectiva tendrán que acompañar la intensificación e inclusive la reestructuración de las políticas educativa, de vivienda, de saneamiento ambiental y social, aspectos descuidados por no pocos gobiernos latinoamericanos.

México ya decidió encarar el problema demográfico. En la nueva Ley General de Población y en la reforma del artículo -

40. constitucional, de diciembre de 1973 y 1974 respectivamente, se establecen por fin bases jurídicas y operativas en torno a las cuestiones demográficas, mismas que es urgente pasen del papel a una cabal realización y tendrán forzosamente que irse perfeccionando. Según el nuevo artículo 40. de la constitución, "la ley protegerá la organización y el desarrollo de la familia", que concordará con el derecho de cada persona - de determinar "sobre el número y espaciamiento de sus hijos". Por su parte, la Ley de Población en su capítulo primero principalmente, artículos 10. a 60., señala a la Secretaría de Gobernación como el "conducto" del ejecutivo federal para la atención de los problemas demográficos y crea el Consejo Nacional de Población para planear una acción integral del estado en dicho campo.

Latinoamérica es una región de épocas, razas y civilizaciones superpuestas. Esta situación viene captando la atención de los estudiosos de las ciencias sociales; los economistas - denominan al fenómeno "dualismo" (8), los sociólogos nos hablan de "asíncronías" o de "colonialismo interno" (9), los juristas expresan que el derecho constitucional clásico "está a prueba" en mundos nuevos o se preocupan por la relación entre el subdesarrollo y las instituciones constitucionales (10).

La brecha entre la ciudad y el campo ejemplifica este vivir simultáneo en varias edades históricas. A poca distancia de las aldeas habitadas por grupos casi primitivos, don

donde el arado egipcio y las técnicas más rudimentarias se utilizan para labrar la tierra, se levantan inmensas urbes, modernos edificios y veloces vehículos aéreos cruzan el infinito. En ocasiones no es menester desplazarse a grandes distancias, ni pasar de un clima a otro para encontrar imágenes completamente diferentes, basta con cambiar de distrito en una misma ciudad o de pasar del centro a los suburbios, para constatar la enorme desigualdad que existe entre una minoría dispendiosa y las masas desheredadas, carentes de los más elementales servicios y de una alimentación adecuada.

Las principales ciudades latinoamericanas ejercen un atractivo irresistible sobre la población rural. La pobreza del agro, la necesidad de encontrar colocación o simplemente el deseo de disfrutar las ventajas de la vida urbana, han causado un intenso éxodo de campesinos hacia las grandes ciudades, donde forman verdaderos ejércitos de desocupados o subempleados, estableciéndose alrededor de esas ciudades en multitud de barracas para resolver el problema de la habitación. El fenómeno es el mismo en todas partes, sólo cambian las denominaciones; se llaman "ranchos" en Venezuela, "favelas" en Brasil, "villas-miserias" en Argentina, "poblaciones clandestinas" en Perú, "callampas" en Chile, "cinturones de miseria" en México. Las ciudades perdidas son selvas de violencia y veneros para movimientos de inconformidad social, a las cuales el ejecutivo contemporáneo latinoamericano deberá enfrentarse con decisión si desea la paz social.

## 2.- La Estructura Económica.

América Latina — según opinión general — es una —  
región subdesarrollada.

Desde el punto de vista económico, se entiende por —  
economía subdesarrollada una estructura dual en la que prepon—  
deran las actividades primarias como la agricultura y la minería  
su funcionamiento se caracteriza por la dependencia a empresas—  
extranjeras, y difícilmente puede romper el círculo vicioso de la  
pobreza (11).

En la realidad latinoamericana están presentes las —  
principales características del subdesarrollo. Continúa siendo ---  
—aunque propende a disminuir — la región predominantemente —  
agrícola, avanza con lentitud hacia la industrialización y manifiesta  
hipertrofia en el sector comercial y de servicios. En el aspecto  
internacional, la economía latinoamericana se ha vuelto cada vez—  
más dependiente y marginal.

Comprobemos esas tendencias en las estadísticas (12).

En el período de 1950 a 1965 declinó la población ocu—  
pada en el sector primario de la agricultura, empezando a ser ab  
sorbida por el sector terciario, mientras que el industrial se man  
tuvo casi igual; en 1950 las proporciones fueron: agropecuario, —  
55.3%; extractivas, 1.1%; de transformación, 14.5%; servicios, —

29.1; para 1965, las cifras fueron en el mismo orden: 47.5%; -- 1.1%; 14.2%; 37.2%. También en la estructura y el crecimiento del producto interno bruto se percibe la disminución de la participación del sector primario; en 1960-1961 la situación era: sector primario, 23.7%; sector secundario, 25.6%; sector terciario, 50.7% en 1969-1970, las proporciones fueron en idéntico orden: 19,5%; 28,8%; 51,7%.

Aporta cada vez menos la economía latinoamericana de internacional. La región posee ahora cerca del 7% de la población mundial y contribuye aproximadamente con el 5% de su producto total, lo cual significa que el peso relativo de su producción decreció respecto del que tenía después de la segunda gran guerra. Lo mismo ha sucedido con las exportaciones, entre 1948 y 1970 las exportaciones latinoamericanas descendieron del 11% al 5% del total mundial; algo más del 80% del valor de esas exportaciones son de productos primarios o semielaborados, esto es, productos alimenticios, combustibles minerales (petróleo) y materias primas; por otra parte, la exportación de productos manufacturados solo alcanza una proporción algo mayor a la décima parte.

Mientras nuestra participación disminuye, la dependencia respecto del extranjero aumenta. La deuda pública externa, entre 1956 y 1968 se cuadruplicó, para el último año mencionado arrojaba una cifra cercana a los 18,000 millones de dólares. Un nombre tiene principalmente la dependencia: Estados Unidos, nuestro más prominente inversionista, comprador y vendedor; las inversiones latino

americanas eran de 4 mil y medio millones de dólares en 1950 y pasaron a 13 mil millones de dólares en 1968; el intercambio comercial con aquel país es también muy importante para la región latinoamericana, corresponde a poco menos de la mitad del flujo total.

Derivan del contexto económico una serie de problemas e implicaciones para el ejecutivo.

Un primer problema es el del campo. Aun cuando la parte más considerable de la población iberoamericana está dedicada a la agricultura, sus rendimientos son decepcionantes por la ausencia de una tecnología adecuada, de fertilizantes y de medios crediticios. En tales circunstancias, la producción de alimentos para el consumo local no es suficiente, ni de la calidad exigida para sustentar la salud; a veces las naciones latinoamericanas han tenido que importar alimentos de primera necesidad como arroz, frijol, maíz o trigo.

Las perspectivas son sombrías para los próximos años, en algunas zonas de gran densidad demográfica es muy posible que aparezcan hambrunas o cuando menos que aumenten peligrosamente la desnutrición y la subalimentación. Al ejecutivo latinoamericano estos fenómenos le anuncian difíciles coyunturas políticas, por lo que elevar cuantitativa y cualitativamente la producción es tarea que se ha tornado inaplazable.

Refiriéndose precisamente a América Latina, el ex-presi

dente de la FAO Josué de Castro, expresa que "constituye una de - las grandes regiones mundiales de la subnutrición y del hambre". - Es más añade este gran luchador el hambre es un mal que aflige so bre todo a los países subdesarrollados:

"Cuando se examina más atentamente el mapa del hambre se descubre que coincide casi perfectamente con el mapa del subdesarrollo. En efecto, el hambre, la miseria, la ignorancia, las enfermedades masivas, la desocupación, no son sino diferentes facetas de un mismo mal: el Subdesarrollo. Y si se estudia el mapa del hambre se advierte que se parece curiosamente al mapa de la colonización. En efecto, casi toda Europa (a excepción de algunas regiones de Italia del Sur, de Grecia, de España y de Portugal), los Estados Unidos, Canadá y la URSS ignoran actualmente el hambre, en tanto que ésta golpea cruelmente a África, Asia y América Latina" (13).

Desde luego que la estructura económica latinoamericana admite grados, una buena distancia separa a países como Argentina, Brasil o México, cuyo desarrollo industrial es un hecho innegable, de la situación semifeudal que prevalece en Haití o Paraguay. En estas circunstancias, aunque técnicamente existe la igualdad jurídica entre los Estados como sujetos de derecho internacional, las determinaciones de los ejecutivos de países grandes influyen más significativamente en el futuro de la región.

El sector secundario de la economía, considera Furtado, - "constituye el principal factor responsable de las modificaciones estructurales ocurridas en el reciente período" (14). Entre los países que ya iniciaron francamente su industrialización está Argentina, Brasil, México, Chile, Colombia, Perú y Venezuela. También en los países pequeños el sector manufacturero se desarrolló con intensidad, a excepción de Paraguay, la República Dominicana y Haití. Más de

más de la mitad de la producción industrial corresponde a industrias de productos intermedios y de bienes finales originarios de las industrias mecánicas. Si examinamos la industrialización por renglones, la situación es como sigue: las industrias textil, químicas, de papel y celulosa (excepto papel de diario que depende de la importación), alimenticia de bebidas y tabaco crecieron aceptablemente y en varios — países se ha avanzado mucho en la sustitución de importaciones; la siderurgia es hoy un hito decisivo en la industrialización, el petróleo se dedica primordialmente a satisfacer a los mercados internos, pero Venezuela lo ha destinado fundamentalmente a la exportación, la energía eléctrica creció en forma considerable, pero constituye aún un — obstáculo permanente al desarrollo; las industrias mecánicas signifi— can para los países fuertes importaciones, que en una buena parte es tuvieron constituidas por máquinas y equipos para la agricultura, la propia industria y el sistema de transporte (15).

Pero los avances logrados en la industrialización, no deben menguar la lucha de los ejecutivos latinoamericanos contra el injusto sistema económico internacional que, como certestamente lo dice Jalee, afecta principalmente al tercer mundo, a cuyo lado tienen que combatir nuestras naciones:

"Es innegable que el mantenimiento del subdesarrollo en — las naciones atrasadas de Asia, África y América Latina es conse— cuencia de la división internacional del trabajo de carácter imperialis— ta, lo que condena a estas naciones al desempeño del papel de abaste— cedores de los países dominantes por concepto de productos alimentici— cios, materias primas y petróleo, en tanto que los países ricos se re— servan la industrialización que multiplica las riquezas. De tal manera, una mitad del mundo saca de su suelo y extrae de su subsuelo todo lo que le puede arrancar para satisfacer las necesidades de una quinta — parte del mundo que la tiene subyugada" (16).

Nuestra propia situación en la economía internacional hace imperativa la cruzada por la liberación económica; según vimos, para el conjunto de países latinoamericanos declinaron las exportaciones, las inversiones y la producción respecto del total mundial; simultáneamente, la dependencia creció, prosiguió la descapitalización y se elevó la deuda pública. Esperan al ejecutivo latinoamericano instantes álgidos provenientes de la situación que guarda la economía, extremadamente vulnerable a los accidentes de la coyuntura interna y a las presiones del mundo exterior. Ingentes tareas esperan también su intervención, como diversificar su comercio exterior, obtener relaciones comerciales equitativas, tecnificar el sector agropecuario, empujar más aún la industrialización y realizar importantes reformas estructurales, para lograr un desarrollo equilibrado y libre de dependencias. Desgraciadamente, el camino del desarrollo autónomo no es el único para Latinoamérica, está amenazado por el polígono de una dependencia aun mayor y también por el de la violencia permanente, aquella acentuaría el coloniaje económico en nuestros países y ésta los haría caer otra vez en la incertidumbre y el caos.

Como toda dependencia económica se traduce necesariamente en dependencia política, el ejecutivo latinoamericano se ha enfrentado con frecuencia a las presiones internacionales, mismas que han venido principalmente de parte de los Estados Unidos. Dichas presiones no han sido siempre las mismas, han cambiado según las épocas y de acuerdo con el grado de consistencia que presenta cada régimen

político; el recurso predilecto fue durante mucho tiempo la intervención militar, brutal medio a través del que se obtenía el establecimiento de gobiernos lacayos o se arrancaba a una nación la medida que no había querido adoptar, después se utilizó el soborno y la corrupción sobre los titulares de los órganos públicos, adobando esas acciones con advertencias más o menos enérgicas, y cuando tales medios de presión han fracasado o resultado inoperantes; se acude a formas más embozadas pero también efectivas, como las coacciones económicas o la promoción de rebeliones internas, utilizando en este último caso fuerzas maniobradas a distancia sin necesidad de una exhibición directa del poder.

Los documentos constitucionales han recogido estas dolorosas experiencias, en sus páginas encontramos a menudo referencias al uso condenable de la fuerza en las relaciones exteriores, a la Cláusula Calvo de la interposición diplomática, a la facultad del ejecutivo para expulsar extranjeros, a la prohibición para éstos de intervenir en la política interna e impidiéndoles el desempeño de ciertos cargos públicos: Bolivia, arts. 24 - 25, 135; Brasil, arts. 145, 156, p.34, 174; Colombia, art. 67; Costa Rica, arts. 8, 19, Cuba, arts. 7; Ecuador, arts. 6, 146, 152-53; El Salvador, arts. 20, 21; Guatemala, arts. 131, 147; Honduras, arts. 8, 10, 19, 24-32; México, arts. 27, 32-33; Nicaragua, arts. 8, 25-30; Panamá, = arts. 3, 68, 259-262; Paraguay, art. 9; Dominicana, art. 3; Uruguay, arts. 2, 6; Venezuela, arts. 8, 47.

En el terreno internacional, el Principio de la No Inter-  
 vención y ahora la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los -  
 Estados son conquistas de nuestros gobiernos en la lucha por su libe-  
 ración política y económica, mismas que se han consagrado como nor-  
 mas de conducta del derecho internacional americano y del mundial.-  
 El anhelo antintervencionista nació desde el mismo momento en que  
 los países latinoamericanos obtuvieron la independencia; tras varios  
 intentos, se le aprueba en las conferencias de la Habana y Buenos-  
 Aires, 1928 y 1936 respectivamente, luego la adoptó el artículo 15-  
 de la Carta de la OEA, más tarde la Asamblea General de las Na-  
 ciones Unidas, el 20 de diciembre de 1965, por una abrumadora mayo-  
 ría de 100 votos en favor, ninguno en contra y 5 abstenciones (16 bis-1). Por  
 su parte, la revolucionaria Carta de los Derechos y Deberes Econó-  
 micos fue discutida en varias reuniones a nivel internacional y final-  
 mente aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, -  
 con fecha 12 de diciembre de 1974, votando 120 países a favor, 6 en  
 contra y 10 abstenciones (16 Bis 2).

### 3.- Las Instituciones: Fuerzas Armadas, Iglesia, Partidos.

Cuando observamos la vida política de las naciones lati-  
 noamericanas y nos detenemos en su poder ejecutivo, comprobamos in-  
 mediatamente las estrechas relaciones y mutuas influencias que guar-  
 da este órgano estatal con determinadas instituciones de fuerza políti-  
 ca innegable; a tal punto es necesario el estudio de estas institucio-  
 nes, que de no realizarse, el ejecutivo queda reducido a una mera ente

lequia, pierde contenido volviéndose un concepto inocuo.

Entre las instituciones se deben considerar principalmente:

Las Fuerzas Armadas.

La Iglesia.

Los Partidos Políticos.

Las fuerzas armadas constituyen el factor real de poder -- más importante en el escenario político latinoamericano.

Aunque el militarismo lo sufren sociedades en diferentes grados de desarrollo, entre nosotros es ya un padecimiento secular y tiene perfiles singulares respecto de cualquier otro sitio del mundo. En las naciones latinoamericanas los militares han rebasado su función institucional, para transformarse en árbitros, tutores o simplemente dueños del poder político. Actualmente, la mayoría de los gobiernos están bajo el control de las fuerzas armadas y a ellas se dedica parte considerable del presupuesto, hechos que nos enseñan su cercana conexión con el ejecutivo.

Siempre han jugado un papel central los militares en el gobierno latinoamericano.

A una primera fase del militarismo latinoamericano puede llamarsele pretoriana, se localiza en los años que siguieron a la emancipación del dominio ibérico. Las fuerzas armadas en dicha fase procedían de los ejércitos de la guerra de independencia, eran en gran parte improvisadas y estaban al servicio del caudillo en turno; su propia impreparación y

ausencia de convicción profesional hacía que estuvieran prontas al motín y el cuartelazo.

Hacia 1880 se entra en la etapa del profesionalismo. La nueva etapa fue posible según Edwin Lieuwen, quién la describe en términos muy precisos, gracias a la conjunción de una serie de factores: decadencia del militarismo caudillista, surgimiento de gobiernos civiles, introducción de la técnica en las fuerzas armadas, desarrollo económico y creciente estabilidad política; por eso la génesis del profesionalismo en cada país, se relaciona "estrechamente con lo que sucedía en la sociedad" (17).

Mediante el profesionalismo las fuerzas armadas adoptan avanzados lineamientos, adquieren el famoso "esprit de corps" y se les intruye para desempeñar su labor institucional, la defensa contra la agresión externa, única función que amerita su existencia. Coadyuvaron a la instauración del profesionalismo militares y expertos alemanes y franceses que modernizaron los ejércitos en varias naciones sudamericanas, curiosamente aquellas donde hoy florece el militarismo (18), más tarde, Estados Unidos ocupa el lugar de los países europeos, utiliza su enorme poder económico para fomentar y controlar las fuerzas armadas latinoamericanas (19).

Cuando el estado oligárquico se debilita y el sistema capitalista hace crisis en 1929 (20), la única fuerza organizada eran los militares latinoamericanos que van a entrar a un período de plena politización, en el cual ya no se conformarán con apoyar o restaurar el régimen polí-

tico para entregarlo a un civil, ahora desean gobernar porque están — convencidos de lo necesario de su participación en los asuntos de esta do. A este cambio de actitud responden por lo general las actuales dic taduras militares, mismas que también están respaldadas frecuente— mente por ciertos grupos nacionales y la ayuda norteamericana.

¿Cómo se articulan las fuerzas armadas y el ejecutivo en— las constituciones latinoamericanas?

Establecen las constituciones, en primer lugar, que el ti— tular del ejecutivo es comandante en jefe de las fuerzas armadas, nom bra a sus principales jefes y oficiales y dispone de ellas para la seguri dad exterior e interior del país. La regla general que atribuye al pre sidente las decisiones más importantes referentes a las fuerzas arma— das está redactada en distintas fórmulas, pero éstas en el fondo tienen un mismo significado: Argentina, art. 86 parágrafos 15, 16 y 17; Para guay, art. 180, 11; Brasil, art. 81 fracc. XIV; Ecuador, art. 184, 15;— Panamá, art. 104, 1; Dominicana, art. 55, 14, 15, 17; El Salvador, — art. 70, 78, parágrafos 9, 10, 14; Venezuela, art. 190 fraccs. III y — IV; Uruguay, art. 108, 2, 9; Cuba, art. 129, j; Nicaragua, arts. 189, 193; México, art. 89, fraccs. IV, V, VI, VII.

Algunos textos manifiestan su interés por las fuerzas arma— das dedicándoles secciones o hasta capítulos especiales, en los cuales — contienen normas que establecen deberes para los militares, les asegu— ran ciertas ventajas o expresan buenos deseos de que no intervengan en cuestiones políticas. Entre las constituciones que regulan de manera ex tensa a las fuerzas armadas están: Brasil, Cap. VII, sec. 6a. arts. 90—96

Ecuador, Tit. XII, arts. 249-254; Panamá, Tit. XIII, arts. 269-271; El Salvador, Tit. VII, arts. 112-117; Colombia, Tit. XVI, arts. 165-170; Nicaragua, Tit. XI, arts. 271-279; Honduras, Tit. XI, arts. — 319-335.

Existen constituciones que establecen medidas interesantes para reprimir el militarismo. A juzgar por sus frutos, la de Costa Rica ha encontrado una atinada solución al problema, de acuerdo — con su artículo 12 "Se proscrib~~e~~ el ejército como institución perma— nente. Para la vigilancia y conservación del orden público habrá las fuerzas de policí~~a~~s necesarias". Otras leyes fundamentales tratan de evitar que los militares utilicen la coacción en las elecciones y alcan— cen por ese medio el ejecutivo, para tal fin se exige que la persona — que vaya a desempeñar el cargo de presidente no haya sido militar en activo en un lapso que varía de seis meses a un año. Así lo disponen: El Salvador, art. 67, 3; Dominicana, arts. 50, 4; México, art. 82, — V; Cuba, art. 126, d.

### La Iglesia.

La iglesia ha sido y sigue siendo fuerza política poderosa en Latinoamérica.

Tradicionalmente, la iglesia ha sido una institución conser— vadora, fuerte sostén del sistema establecido; sin embargo, se abren— paso últimamente corrientes renovadoras (21). La actuación pasada — de la iglesia la llevó en ciertos casos a convertirse en un estado dentro de otro estado, a influir en extensos sectores sociales y a enfrentarse—

al propio ejecutivo. Tal actuación provocó la llamada reforma liberal del siglo pasado, mediante la cual se separó definitivamente la iglesia del estado y el poder ejecutivo adquirió mayor autonomía.

La reforma mexicana fue el movimiento más maduro y radical para separar la iglesia del estado en Latinoamérica. Desde época temprana se inició este movimiento a través de la legislación precursora de Gómez Farfás, pero estas ideas solo triunfaron hasta que la brillante generación liberal encabezada por Juárez expidiera las leyes de reforma, mismas que se recogieron posteriormente en las constituciones de 1857 y de 1917 (21 Bis, 1)

Sirvió de ejemplo nuestra reforma liberal a otros países latinoamericanos, que entendieron la conveniencia de secularizar el poder político y pusieron en práctica medidas similares a las mexicanas. El impacto más inmediato fue en Centroamérica, donde los gobiernos de Rufino Barrios en Guatemala, Marco Aurelio Soto en Honduras y José Santos Celaya en Nicaragua, debilitaron la influencia del clero y separaron a la iglesia del estado durante el último cuarto del siglo XIX. (21 Bis 2).

Han recogido la herencia liberal las constituciones latinoamericanas, en su mayoría exigen al ejecutivo no estar subordinado jerárquicamente a la iglesia, buscando mediante esa prohibición mantener al titular del ejecutivo libre en su actividad, para que no anteponga el interés de cualquier entidad eclesiástica a los asuntos de la nación; las fórmulas que usan las constituciones son parecidas, hablan de no pertenecer al estado seglar, al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto religio-

so: El Salvador, art. 182; Guatemala, art. 184, 5; Panamá, art. 41; - Honduras, art. 195, VI; Ecuador, art. 172, VI; Costa Rica, art. 131, - 2; Colombia, art. 54; Nicaragua, art. 182; Venezuela, art. 182; Méxi-- co, art. 82, IV.

Pero en algunos textos se precisa de la religión para desem- ñar el poder ejecutivo: la constitución de Argentina en su artículo 76, señala como requisito para ser presidente o vicepresidente "pertenecer a la comunión católica apostólica romana"; el mismo requisito exige la de Paraguay, en el artículo 172 se exige "profesar" dicha religión para ser presidente.

En varias constituciones la religión juega importante papel, tiene normas que implican orientaciones y limitaciones a la actividad del ejecutivo, aunque no se refieran específicamente a él; entre esas normas están las que declaran religión oficial a la católica, las que señalan la obligación del estado de celebrar concordatos o las que conceden venta- jas fiscales o de otro tipo a la iglesia: Argentina, arts. 2, 86 parágra- fos 8, 9, 14; Bolivia, arts. 2, 94 pars. 15, 16 y 17; Colombia, art. 53; Guatemala, arts. 63, 67; Nicaragua, arts. 20-22; Paraguay, art. 6.

La relación entre partido y ejecutivo en Latinoamérica viene captando el interés de los especialistas (22).

Del partido latinoamericano puede decirse que ha servido para fortalecer la posición del ejecutivo. En nuestros países desde el punto-

de vista teórico ha regido el multipartidismo, pero éste de hecho ha sido aparente, débil o simplemente ha encubierto la dictadura de un partido único; solo en ciertos momentos y en contados países ha habido un juego de partidos efectivo. En tales condiciones, los partidos han contribuido a la concentración de poderes en favor del ejecutivo, como carecen de una sólida base popular tienen que buscar sustentación hacia arriba convirtiéndose en un dócil instrumento del órgano más poderoso del estado, además, la debilidad o la falta de un sector de oposición auténtico agrava el problema, dado que la oposición partidaria tiene una importante labor polémica y crítica, que en ciertos casos puede obligar al ejecutivo a reconsiderar sus determinaciones.

A la debilidad de los partidos ha contribuido también la falta de una adecuada legislación constitucional, el asunto quedó mucho tiempo reservado a las leyes secundarias, en ellas el ejecutivo colocó normas que propiciaron su preponderancia. La razón histórica de este vacío constitucional fue la desconfianza con que los partidos fueron vistos en sus orígenes, se les consideró villanos de los asuntos públicos porque dividían a la opinión o bien se les ignoraba por la teoría política, prejuicios que en el derecho se resolvieron juzgándolos extraconstitucionales, inapropiados para formar parte de las normas primarias.

Tales ideas se han superado ya en Latinoamérica, donde existe una inclinación muy marcada hacia la normación de los partidos en los ordenamientos jurídicos máximos, sobre todo, dicha inclinación

se manifiesta con vigor en las últimas décadas.

Consideramos benéfico que una parte substancial de la ---  
 constitución viviente como son los partidos, se incorporen a la consti-  
 tución escrita para recibir adecuada reglamentación; en un capítulo es-  
 pecial consagrado a los partidos se pueden establecer sus garantías ---  
 mínimas, los requisitos a satisfacer, las funciones a cumplir, los tri-  
 bunales electorales que juzguen de manera imparcial las elecciones. ---  
 Por supuesto que el problema no es meramente jurídico, sino tam-  
 bién objeto de una profunda reforma política que promueva la concien-  
 cia cívica, mas regular constitucionalmente a los organismos partida-  
 rios es un paso que puede servir de apoyo a tal reforma.

Un buen número de constituciones latinoamericanas han da-  
 do cabida a la reglamentación de los partidos, sea mediante un capítu-  
 lo expreso a través de una sección especial Brasil, Tít. II, Cap. 3o.  
 art. 152; Guatemala, Tít. I, Cap. 5o. arts. 27 y 33; Honduras, Tít.-  
 I, Cap. 4o. arts. 37 y 39; Paraguay, cap. 5o. Sec. 5, inciso b), --  
 arts. 117 y 121; Bolivia, Tít. IX, Cap. 2o. arts. 220 y 224.

Otros textos son menos extensos, se concretan a recono-  
 cer la libertad de formar partidos, introducen instituciones para ha-  
 cerlos funcionar o establecen ciertas reglas electorales conectadas ---  
 con ellos: Ecuador, arts. 74-75; El Salvador, arts. 24-25, 33-34; Ni-  
 caragua, arts. 316, 320-324, 328-329; México, art. 54; Venezuela, ---  
 art. 114; Panamá, arts. 124-125; Cuba, art. 102.

#### 4.- Clases Sociales y Grupos de Presión.

Fuera del aparato de gobierno de los estados modernos — y los latinoamericanos no son excepción — se desarrolla una actividad política de primer orden, proveniente de los grupos de presión — originados en las diversas clases sociales, que se esfuerzan constantemente por lograr que sus intereses prevalezcan y los órganos públicos procedan de acuerdo con ellos. A tal punto esta actividad influye en las decisiones del estado, que éste piensa algunos casi ha perdido su soberanía interna, dado que se circunscribe a dialogar con los grandes grupos y fuerzas sociales, que unas veces acuerdan con él transacciones, y otras imponen a su pesar las determinaciones esenciales.

Si bien dicha interpretación es exagerada, porque la organización estatal sigue siendo la principal protagonista de la vida colectiva en todos los países del globo, no puede menos que admitirse la presencia de factores que han debilitado su principio jerárquico y que le impiden a veces una conducción social de síntesis. En otras palabras, no puede decirse que nos hallemos frente a un estado aniquilado, pero sí — que nos encontremos ante un estado desbordado; una nueva atomización del poder ha surgido con ímpetu, y ya no a la manera de los arcaicos — moldes medievales, cuanto a través de tácticas más efectivas y sutiles.

De la clase económica dirigente surgen influencias poderosas para el ejecutivo latinoamericano. Las numerosas organizaciones de industriales, de comerciantes, de latifundistas a que dicha clase social da origen, constituyen elementos que el ejecutivo tiene forzosamente que —

ponderar en su acción cotidiana.

Grupos de la élite económica y ejecutivo están vinculados estrechamente en Latinoamérica. Por mucho tiempo se creyó en el ingenuo esquema que planteaba la oposición entre el ejecutivo y los grupos de la clase dominante, éstos se veían forzados a aceptar las medidas progresistas estatales cuando ya eran inevitables. Es verdad que en ocasiones así ha acontecido, pero en la gran mayoría de los estados latinoamericanos los hechos son a la inversa, en lugar de haber oposición entre el gobierno y los grupos dirigentes, existe en el fondo un mutuo acuerdo y a veces hasta una verdadera simbiosis.

La naturaleza de la clase dominante, los grupos que dentro de ella son más prominentes y que más presionan sobre el ejecutivo, tiene mucho que ver con el grado de desarrollo económico y social. A manera de observación general, puede expresarse que en los estados de menor desarrollo tienen mayor peso las organizaciones de latifundistas, en aquellas naciones algo más avanzadas comparten influencias el grupo terrateniente y la burguesía industrial y comercial, mientras que esta última ve crecer su poder en los estados latinoamericanos que están a la cabeza del desarrollo.

A la clase dominante de los países Centroamericanos, Caribeños y algunos Sudamericanos, encaja bien el concepto de oligarquía, "cuya pieza esencial es el poder económico basado en la propiedad de grandes extensiones agrícolas" (23). De esta guisa predominan en --

Guatemala los exportadores de los principales productos agrícolas como el café, el azúcar o el algodón, su mejor expresión la encontramos en la asociación guatemalteca de agricultores (A.G.A.), en el fondo una — influyente fuerza política. Más evidente es la oligarquía en el Salvador, donde catorce familias controlan el aparato de gobierno, pero esta oligarquía se distingue de otras por invertir sus capitales y utilidades — en la propia economía nacional, aprovechando que la legislación le concede amplias ventajas en las importaciones. Aún más simple es la situación en Nicaragua, Haití o Paraguay que permanecen bajo la férula de ca- marillas creadas alrededor de la familia Somoza, Duvalier o del caudillo Stroesner.

En estados de un mayor adelanto la situación de la clase dirigente se complica, la propia existencia de dicha clase da lugar hasta dis- cusiones académicas o requiere de un análisis para identificarla. La — oligarquía peruana, compuesta de cuarenta y cuatro familias, despierta controversias apasionadas, mientras algunos autores afirman categóricamente su existencia, otros señalan que se trata de un "mito" con base — real (24); se pretende explicar tal controversia señalando que las grandes familias limeñas no han gobernado abiertamente, lo han hecho por persona interpuesta, un caudillo militar o civil. En Chile la relación entre clase dominante y Ejecutivo ha sido manifiesta, la falta de conflictos fundamentales que existió en ese país se explica porque los dueños de las — grandes haciendas (fundos) y el gran empresariado urbano no sólo han co- existido sino que se han integrado; más todavía, la presidencia de la repú- blica se mantuvo hasta hace poco dentro del círculo de pocas familias (25).

En las naciones mejor desarrolladas, el ejecutivo recibe ciertas presiones de los latifundistas, pero las fundamentales provienen de los industriales y los comerciantes, que forman asimismo un sector más abierto y numeroso. La burguesía industrial brasileña ha sido factor en muchos de los acontecimientos políticos de ese país, precisamente una de las causas que han permitido subsistir a la dictadura militar es el apoyo que dicha burguesía le ha brindado; una característica de este empresariado brasileño es su elevada tasa de movilidad, es decir, el constante ingreso y salida de personas al sector empresarial, factor que determina en parte su comportamiento político y lo hace propicio a las alianzas que mejor garanticen sus intereses (26). Más estable es la clase económica dirigente mexicana, la cual además ha establecido un interesante acuerdo mutuo con el grupo gobernante sobre algunos puntos esenciales, acuerdo que según los especialistas ha entrado en un proceso creciente de fusión o de simbiosis de ambos grupos (27); aunque este juicio es en gran medida cierto por el enriquecimiento del grupo gobernante y el parecido nivel de vida que tiene con la élite económica, todavía el ejecutivo mantiene un margen de independencia, ya que recluta la mayoría de sus funcionarios de la clase media, cuenta con el apoyo del movimiento obrero organizado a cambio de concesiones constantes y ha logrado conservar la imagen de ser una especie de árbitro entre las clases sociales.

¿Cuál ha sido hasta ahora la respuesta de las constituciones a los grupos de la élite económica?

Afloran cada vez con mayor frecuencia normas constitucionales dirigidas a regular organizaciones de la clase económicamente dirigente. Existen leyes fundamentales que prevén la participación de tales fuerzas en organismos asesores del ejecutivo: la constitución de Uruguay, en su art. 206 dice que el Consejo de Economía Nacional, está compuesto de "representantes de los intereses económicos y profesionales del país"; Paraguay, instituye un Consejo de Estado integrado, entre otros, por miembros de las actividades agropecuarias, el comercio y las industrias transformadoras, - elegidos de ternas que las "organizaciones gremiales" elevan al presidente de la república, art. 189; Guatemala, en el art. 207 regula el Consejo de Estado, en el cual intervienen representantes por los sectores agrícola, industrial, comercial y bancario, designados por las "asociaciones" respectivas.

También en las constituciones se señalan verdaderas limitaciones económicas al estado y al ejecutivo, mismas que se traducen en una situación de ventaja para los grupos de las clases económicas dirigentes. La constitución del Brasil, señala en el art. 170 que a las empresas privadas compete "a título preferente" organizar y disfrutar de las actividades económicas; el estado realiza una labor de apoyo e interviene con carácter "supletorio"; parecida línea siguen Honduras, art. 251, y Panamá, art. 241, que emplean inclu-

so el mismo lenguaje "el ejercicio de las actividades económicas, corresponde primordialmente a los particulares".

Cuando las normas constitucionales no regulan las organizaciones de los grupos dominantes, lo hace la legislación secundaria en forma copiosa. Así en México, la Ley de Cámaras de Comercio e Industria de 1941, prescribe que tales organismos son instituciones públicas autónomas, consideradas como un "órgano de consulta del estado" en los asuntos del ramo; una dependencia del ejecutivo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encarga de sancionar con multa a los comerciantes o industriales que no se inscriban o no paguen sus cuotas de registro a las cámaras; en la Ley que crea el Instituto Mexicano del Comercio Exterior de 1970, el art. 5o. ordena que el Consejo de Administración estará integrado, entre otros, por representantes de la Confederación de Cámaras Industriales, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República; éstas son solo algunas muestras de la interrelación entre los fuertes grupos económicos y el estado, existen muchas más dispensas en nuestra menesa legislación administrativa.

La clase media latinoamericana desempeña una posición clave en el juego político, sus diversos sectores han adoptado frecuentemente líneas agresivas que le han asegurado la dirección política del ejecutivo o cuando menos han obtenido que éste los considere un

fuerte grupo de presión, obligándolo a ejercerlo en su beneficio.

A la clase media latinoamericana se le consideró siempre como un factor de estabilidad en el orden político, donde servía de colchón protector o amortiguador en la aguda lucha de clases que se libra entre la burguesía y el proletariado. Estas ideas se inspiraban en la llamada teoría tradicional de la clase media, — cuyos ecos llegan hasta Aristóteles, quién planteó la necesidad de que en un estado bien organizado existiera una gran clase intermedia, compuesta por "quienes no son demasiado ricos, ni demasiado pobres" y cuya labor sería la de moderadora de las otras clases — sociales (28). Volvió a surgir dicha teoría con el extraordinario — empuje de la clase media contemporánea, tanto el pensamiento político europeo como el norteamericano — con argumentos parecidos — al anterior o diferentes — popularizaron la concepción optimista de la clase media.

La concepción tradicional está sujeta actualmente a revisión. Los sectores pertenecientes a la clase media por su notable crecimiento y el aumento constante en sus demandas, se han transformado en generadores de conflictos y en motivo de inquietud para los gobernantes; son palmarios dichos conflictos en la rebeldía estudiantil, en los distintos movimientos encabezados por los profesionistas, en los trastornos de las grandes ciudades, que van desde las nutridas manifestaciones hasta la guerrilla urbana.

Hoy, como justamente lo ha expresado López Cámara, —

la clase media constituye un desafío:

"No hay duda que dicha expansión de la clase media ha llegado a constituir un poderoso factor de presión social y política sobre las instituciones vigentes, a las que en gran medida tomó — desprevénidas y sin suficientes recursos para absorber o canalizar las nuevas demandas. En el campo de la educación, en la organización política, en la administración pública, en la estructura privada de la función profesional, en muchos puestos de comando y dirección, las respuestas al desbordamiento de la clase media han sido necesariamente restringidas e insuficientes, provocando reacciones colectivas de malestar, de hostilidad y aún de franca desidencia — frente al sistema" (29).

De la clase obrera y del proletariado rural recibe también presiones el ejecutivo latinoamericano(30).

La aparición del movimiento obrero latinoamericano hay que buscarla en la segunda mitad del siglo pasado, cuando en los países más avanzados comienza la industrialización y un número cada vez mayor de trabajadores hace crecer dicha clase social; sobre estos obreros influyeron los inmigrantes europeos —especialmente españoles e italianos— divididos en tendencias anarcosindicalistas, socialistas o comunistas. Fue esta la época heroica del sindicalismo libre, cuando los gobiernos impedían las huelgas drásticamente y obstaculizaban la formación de organizaciones obreras.

A medida que la industrialización avanzó, los gobiernos entendieron la lección y fueron incorporando a los sindicatos en el sistema político, a través de una profusa legislación laboral fueron concediendo a los obreros diversas prestaciones y garantías, a cambio de que le sirvieran de apoyo a su frágil poder. Hoy la mayoría de los ejecutivos latinoamericanos saben y admiten el peso político de la clase obrera, sus presiones tratan de encauzarlas para ganar su simpatía u obtener su control.

Los grupos del proletariado rural ejercen todavía débiles presiones sobre el ejecutivo, pero al propio tiempo representan para éste una de las soluciones políticas más apremiantes; la paradoja derivada de que los grupos de la clase campesina están en gran parte invertebrados, carecen de organizaciones representativas y los gobiernos no han aprendido todavía a escucharlos, sin embargo, el campesinado adquiere cada día una mayor conciencia de sus necesidades, quiere la propiedad de la tierra o al menos una posesión precaria que le permita subsistir. De ahí los diversos intentos de reforma agraria latinoamericanos.

¿Cuál es la postura de las constituciones respecto de los grupos de presión de las clases media y proletaria?

Para ofrecer expectativas jurídicas a las crecientes demandas de la clase media y proletaria se han elevado a normas constitucionales muchos postulados relativos a la familia, la educación, -

la seguridad y la asistencia social, el trabajo o el régimen de la tierra. Claro que estas normas concedidas para los ciudadanos en general, pero las ventajas de que nos hablan ya las tiene la clase acomodada, indudablemente los principales destinatarios de dichas normas son los extensos sectores medio y proletario, a los cuales proporciona un instrumento jurídico en su lucha por mejores niveles de vida.

Las constituciones latinoamericanas poseen, en forma sistemática o distribuida convenientemente a lo largo de su texto, una parte que podríamos llamar programática y social, en cuanto ahí se recogen aspiraciones de diversos grupos populares y se fijan metas a alcanzar por el estado. Mediante la inclusión de este tipo de disposiciones, el constitucionalismo latinoamericano ha realizado una valiosa aportación superando de paso el viejo esquema clásico que fragmentaba una constitución en dogmática y orgánica. Es esta una innovación que a los espíritus ortodoxos puede parecer discutible, pero que entraña un esfuerzo del derecho por aproximar la constitución formal a la constitución real, por ser un instrumento no sólo conservador sino también transformador del orden social.

Correspondió a la constitución mexicana de 1917 ser pionera en este movimiento. La asamblea constituyente de Querétaro aprobó una parte eminentemente social y programática, contenida principalmente en los artículos 3; 27, 28, 123 y 130 constituciona-

les que se refieren respectivamente a la educación, el régimen económico, al problema agrario, el problema obrero, las relaciones entre la iglesia y el estado; todos estos artículos representan decisiones político-constitucionales que el ejecutivo tiene que observar y desarrollar en la legislación secundaria, como ha venido sucediendo en nuestro país durante los últimos años.

Notas Bibliográficas.  
al Capítulo IV.

- (1) Alberdi, Juan Bautista. "Conveniencia y objetos de un congreso general americano", en Hispanoamérica en lucha por su independencia, cit., p. 86.
- (2) Destacan las siguientes reuniones: Congreso de Panamá, 1826, - promovido por Bolívar y del que surgió un tratado de confederación; Conferencia de Lima, 1847-48, de la cual salieron un tratado de confederación y un tratado de comercio y navegación; Congreso de Lima, 1864-65, en el cual se aprobaron un poco de -- confederación y convenciones postal, de comercio y navegación y para la solución pacífica de controversias.
- (3) Entre los principales organismos resultantes del movimiento de integración están la Organización de Estados Americanos (OEA), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Pacto Andino, la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) y la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).
- (4) Chaunu, Pierre, op. cit., pp. 105-106.
- (5) Cfr. Alva, Victor.- Historia del Movimiento Obrero en América Latina. México, Editorial Limusa Wiley, 1964, p. 17.
- (6) Beajeau-Garnier, Jacqueline. L'Economie de L'Amérique Latine; 6<sup>e</sup> édition. Paris, "Que sais - Je?", No. 272, p.
- (7) Para los datos demográficos, consultar: Compendio Mundial 1975 (Diccionario Geográfico), Panamá, Editorial América, pp. 69 y 55; E.L.S. "Une population qui a double en vingt-cinq ans, en Le monde Diplomatique, No. 222, juillet 1973, p. 8; Boletín Económico de América Latina 1974, ONU, Volumen XIX, Núms. 1-2.
- (8) A los países subdesarrollados corresponde una economía con estructura dual, enseña Barre, en la cual conviven un sector precapitalista y un sector capitalista; el primero, esencialmente autóctono, se caracteriza por una economía de subsistencia y el trueque, y el segundo, engloba tanto al capital extranjero, como al autóctono, este último es sobre todo, comercial y especulador. - Cfr. Barre, Raymond. El Desarrollo Económico. México, F.C.E., 1970. pp. 24-25.

- (9) Cfr. Germany, Gino. "Democracia Representativa y Clases Populares" en Populismo y Contradicciones de Clase en Latinoamérica. México, Ed. ERA, 1973, pp. 12 y ss.; Stavenagen, Rodolfo. "Siete tesis arrónceas sobre América Latina, en Mecanismos del Poder en América Latina. Barcelona, Edima, 1968, pp. 2-12, 2-16.
- (10) Cfr., entre otros Hauriou, André. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. París, Editions Mont Chrestien, 1970, pp. 571-ss.; Duverger, Maurice. Intitutions Politiques et Droit Constitutionnel; 11o Edition, París, 1970. pp. 67-70, 463 y ss.; Biscarete di Ruffia, Paolo. Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato. Milano, Guiffre Editore, 1970, 93 y ss.
- (11) Cfr. Heller, Wolfgang. Diccionario de Economía Política; 3a. Ed. Barcelona, Labor, 1965, pp. 430-431; También Barre, Raymond, op. cit., pp. 15 y 11.
- (12) Para las estadísticas, véanse: Lederman, Esteban. Los Recursos Humanos en el Desarrollo de América Latina. Santiago, CEPAL-ILPES, 1971, cuaderno 9, p. 18; Erazo, Marco. "Une Economie de plus en plus marginale et dependiente", en Le Monde Diplomatique, No. 232, juillet 1973, pp. 9-10; Jalée, Pierre. El Tercer Mundo en la Economía Mundial; 3a. ed. - México, Siglo XXI, 1974.
- (13) Castro, Josué de. El Hambre Problema Universal. Buenos Aires, ed. La Pleyade, 1974, p. 29.
- (14) Furtado, Celso. La Economía Latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana; 5a. ed. México, Siglo XXI, 1974, p. 155.
- (15) Furtado, Celso. op. cit., pp. 156 y ss.
- (16) Jalée, Pierre. op. cit., pp. 121-122.
- (16 bis 1) Para el Principio de No Intervención, véanse: Fabela, Isidro. Intervención. México, UNAM, 1959; Gómez Robledo, Antonio. Idea y Experiencia de América. México, FCE, 1958; Castañeda, Jorge. México y el Orden Internacional. México, FCE, -- 1956.
- (16 bis 2) Es de interés al respecto, el coloquio auspiciado por la Asociación Nacional de Abogados sobre la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. México, 1975.

- (17) Lieuwen, Edwin. Armas y Política en América Latina. Buenos Aires, ed. Sur, 1960, pp. 45 y ss.
- (18) En 1885, los chilenos fueron los primeros en invitar a una misión alemana, encabezada por el General Emil Koerner; esta misión hizo de Chile centro de atracción para las fuerzas armadas de otros países centro y sudamericanos, que enviaban a sus oficiales a perfeccionarse o solicitaban misiones de entrenamiento militar. Por su parte, Argentina (1889), Uruguay y Bolivia imitaron a los chilenos y también contrataron instructores alemanes. A principios de siglo, Brasil, Ecuador, Perú y Guatemala, emplearon misiones e instructores militares franceses.
- (19) El campo de experimentación inicial que utilizó Norteamérica fueron las zonas de Centroamérica y del Caribe; tras apoderarse de países ubicados en esas zonas mediante cruentas intervenciones militares, reorganizaba sus fuerzas armadas y colocaba gobiernos que le fueran adictos, así sucedió en Cuba, (1906), Haití (1915-34), Dominicana (1916-34), Nicaragua (1926-31), Panamá (1918-19).
- (20) La gran depresión económica iniciada con el crack de la bolsa de Nueva York, en 1929, causó serias convulsiones políticas y sociales en la mayoría de los países latinoamericanos, provocó la caída o la declinación de muchos gobiernos oligárquicos, y produjo un resurgimiento general del militarismo, hechos que demuestran la estrecha ligazón entre la economía y la política.
- (21) Una buena información sobre estos grupos reformistas, en: - Gheerbrant, Alain. La Iglesia Rebelde en América Latina. - México, siglo XXI, 1970.
- (21 bis 1) Sobre este punto, el ya clásico estudio de Alfonso Toro. El Estado y la Iglesia en México. México, Editorial. El Caballito, 1975; también González Avelar, José Miguel. "Relaciones Estado-Iglesia", en la Constitución de Apatzingán y otros Estudios. México. Sep-Setentas, 1973. pp. 127-147.
- (21 bis 2) Particularmente vigoroso fue el movimiento liberal en Guatemala, donde expresa García Languardía "el impacto que produjo en el desenvolvimiento del país, fue a distintos niveles y en áreas muy amplias", de tal manera que "La Reforma de Guatemala, vista en perspectiva de cien años, es el único hecho revolucionario profundo que se ha producido". Cfr. García Languardía, Jorge Macío. La Reforma Liberal en Guatemala. Guatemala, Editorial universitaria, 1972, pp. 11-12.

- (22) Recientemente se han publicado interesantes estudios: Montañó, Jorge. Partidos y Política en América Latina. México, UNAM. 1975; Ruiz Massieu, José Francisco. Normación constitucional de los partidos Políticos en América Latina.
- (23) Mercier Vega, Luis. Mecanismos del Poder en América Latina. Barcelona, Edima, 1968, p. 13.
- (24) Cfr. Bourricaud, Favre y otros. La Oligarquía en el Perú. --- México, Editorial Diogenes, 1970; Matos, Bravo Bresoni y otros. El Perú Actual (Sociedad y Política). México, UNAM. 1970.
- (25) A este respecto, véase: Harold, Eugene Davis, "La Presidencia en Chile", cit., pp. 356-357.
- (26) Cfr. Cardoso, Fernando. "Hegemonía Burguesa e Independencia Económica": Raíces estructurales de la crisis política brasileña", en Brasil Hoy. México, siglo XXI, 1968, pp. 85 y ss.
- (27) Cfr., entre otros, Aguilar, Alonso y Carmona, Fernando. México: Riqueza y Miseria; 4a. ed. México, Editorial Nuestro Tiempo, 1970, p. 237; Labastida, Julio. "Los Grupos Dominantes -- Frente a las Alternativas de Cambio", en El Perfil de México -- en 1980. México, Siglo XXI, 1972, p. 203.
- (28) Aristóteles. La Política; traducción de Patricio de Azcárate, --- Madrid, Espasa Calpe, 1962, pp. 180 y ss.
- (29) López Cámara, Francisco. El Desafío de la Clase Media; 3a. ed. México, Editorial Joaquín Mortiz, 1973, p. 15.
- (30) Sobre estos tópicos consultar: Alexander, Robert. El Movimiento Obrero en América Latina. México, editorial Roble, --- 1967; Rama, Carlos. Historia del Movimiento Obrero y Social Latinoamericano Contemporáneo. Buenos Aires-Montevideo. --- Editorial Palestra, 1967; Alba, Víctor. Historia del Movimiento Obrero en América Latina. citado: Furtado, Celso. La Economía Latinoamericana desde, cit., especialmente el Capítulo --- XXIII "Las Reformas Agrarias", pp. 255-272; Chonchol, Jacques. "Tenencia de la Tierra y Desarrollo en América Latina", en Obstáculos para la transformación de, cit., pp. 75-88; Mercier, Luis. Mecanismos de Poder", cit., pp. 37-46.

## CAPITULO V

### TENDENCIAS PRINCIPALES

Sumario: 1.- La Tendencia Presidencialista. 2.- Las Formas del Presidencialismo. 3.- Los Ensayos Parlamentarios. ---  
4.- El Ejecutivo Colegiado en Uruguay. 5.- El Ejecutivo en Cuba.

El examen de las principales tendencias contemporáneas proporciona una visión de conjunto del ejecutivo latinoamericano. Mediante esta tarea se aprecian mejor las influencias que han persistido en ese órgano estatal, los diferentes modelos constitucionales que se han ensayado y la trayectoria que actualmente siguen nuestros regímenes políticos. Analizar las tendencias fundamentales suministra también una útil herramienta metodológica, en cuanto la descripción de los ejecutivos tipos sirve a manera de principio clasificativo, que ordena la variada realidad latinoamericana para su mejor comprensión.

Más no por ello debemos conferir una importancia definitiva a la exposición de estas tendencias. El ejecutivo latinoamericano, como la propia realidad de la que deriva, es complicado en sus manifestaciones concretas, en vano nos esforzaremos por apresarlos en pobres fórmulas o por encasillar la plenitud de su existencia. Hay que entender muy bien que la realidad política, y el ejecutivo ocupa en ella posición destacada, supera siempre a la elaboración intelectual, que las tendencias nos sirven de buena orientación, pero que el funcionamiento efectivo de un régimen político depende también en mucho de las circunstancias de cada país.

La tendencia dominante en el poder ejecutivo latinoamericano ha sido y sigue siendo el sistema presidencial, pero dicho sistema no se ha imitado de una manera servil, se le ha ido adaptando a nuestras condiciones sociales hasta adquirir fisonomía propia; más aún, dentro del propio presidencialismo latinoamericano, pueden encontrarse variantes que derivan en cierto modo de la aplicación de este sistema.

Otras tendencias se han también experimentado en Latinoamérica. El régimen parlamentario ha sido ensayado varias veces - en algunos de nuestros países, pero su éxito ha sido hasta ahora pasajero. Se ha practicado también el ejecutivo colegiado en Uruguay y todo parece indicar que habrá uno de corte socialista en Cuba.

#### 1.- La Tendencia Presidencialista.

Hecho probado es que nuestro régimen presidencial se inspiró inicialmente en el norteamericano; pero esta influencia de origen, por muy importante que se le considere, resulta insuficiente para explicar el estado actual del presidencialismo latinoamericano, - que ha adquirido significación muy especial a través de una dolorosa trayectoria histórica.

Nuestro presidencialismo ha provocado por eso diversas interpretaciones.

De acuerdo con los constitucionalistas franceses, nuestro -  
régimen político es una desviación o deformación del presidencialismo norteamericano.

Una opinión así es la de Duverger, quien ha expresado sobre nuestro gobierno presidencial:

"El presidencialismo constituye una aplicación deformada - del régimen presidencial clásico por el debilitamiento de los poderes del parlamento y la hipertrofia de los poderes del presidente: de ahí su nombre. Funciona sobre todo en los países latinoamericanos, que han transpuesto las instituciones constitucionales en una sociedad diferente, caracterizada por el subdesarrollo técnico, el predominio - agrario, los latifundios, la semicolonización por la economía vecina y sumamente poderosa de los Estados Unidos" (1).

Comparten esta opinión Marcel Prelot, el cual dice que -  
"el presidencialismo sudamericano se ha considerado a veces como una expresión del cesarismo democrático. Pero es más bien una - desviación del régimen presidencial de Estados Unidos" (2) y también André Hauriou, para quien "las instituciones presidenciales han sido deformadas en los países de América del Sur", lo cual se traduce en "el fenómeno del presidencialismo, es decir, el carácter - excesivo de los poderes del presidente y de los frecuentes golpes de estado civiles y militares" (3).

Otros autores reconocen que el sistema presidencial latinoamericano se aleja bastante de su modelo, pero prefieren hablar de un régimen de preponderancia presidencial o llaman la atención sobre la posición relevante del presidente.

Entre tales autores destaca Lambert, quien opina que aunque se parecen los regímenes estadounidense y latinoamericano distan de tener un funcionamiento idéntico, para referirse a éste último es preferible el término de "preponderancia presidencialista", en virtud de que el equilibrio de poderes se ha roto en beneficio del presidente. Es más, añade este autor, para apreciar el presidencialismo latinoamericano, hay que considerar esencialmente la realidad en que opera:

El régimen de preponderancia latinoamericano es, sin duda, muy diferente al régimen presidencial norteamericano, pero ello no significa, necesariamente una debilidad de este régimen, puesto que la América Latina es muy diferente a la América anglosajona. — Para juzgar los méritos de esta modalidad peculiar del régimen presidencial, la cuestión no es averiguar si conduce a una más amplia concentración de poderes entre las manos del presidente de lo que es habitual en Estados Unidos, sino, de preferencia, saber si esta concentración de poderes en beneficio del presidente es o no necesaria en las condiciones económica, políticas y sociales dominantes en la América Latina y si se ha efectuado "sin sacrificar en exceso las libertades políticas y libertades personales" (4).

Para Loewenstein, en América Latina imperó en un principio el caudillismo que fue una exageración del presidencialismo, — "sin embargo, en la actualidad el panorama del presidencialismo en las veinte repúblicas latinoamericanas, ya no es homogéneo, debido a las diferentes fases de su desarrollo político", se pueden distinguir tres tipos de organización: presidencialismo puro, presidencialismo atenuado, parlamentarismo aproximado (5). También ha expresado este autor que en el ambiente latinoamericano surgen frecuentemente regímenes autocráticos que se encubren adoptando técnicas y—

procedimientos tomados del constitucionalismo (6).

Según algunos constitucionales españoles el presidencialismo "es la etiqueta con que se cubre el caudillaje". Los regímenes latinoamericanos se han caracterizado por su "tradición de poder personal", debido a ello el presidente goza en nuestros países de prerrogativas superiores a las del presidente norteamericano, así suele disponer a menudo y con mucha amplitud de la suspensión de garantías y de las atribuciones extraordinarias (7).

A los juristas latinoamericanos preocupa, sobre todo, el problema del predominio del poder ejecutivo. En el primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, celebrado a fines de agosto de 1975, ese fue precisamente uno de los temas más apasionadamente discutidos; se presentaron valiosas e interesantes ponencias que se refirieron a diversos aspectos del predominio del ejecutivo latinoamericano.

Revisten también mucha importancia las declaraciones del Congreso, particularmente las del Tema I sobre el predominio del poder ejecutivo:

"PRIMERA.- La democracia ha de ser el sustento de los regímenes constitucionales de nuestros pueblos que luchan por decidir su destino. SEGUNDA.- El Derecho Constitucional se explica en función de factores políticos, económicos, sociales y culturales. --- TERCERA.- El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina es, en consecuencia, el resultado de esos factores y el proceso histórico que ha vivido nuestro Continente. CUARTA.- El sistema presidencial latinoamericano por su evolución, posee características pro-

pías que lo apartan del modelo norteamericano. Entre los aspectos en que se manifiesta esa divergencia hay que destacar el principio de la no reelección del titular del Ejecutivo —sostenido por la mayoría de nuestros países— principio que supone el carácter temporal del ejercicio del poder. QUINTA.— Es necesario distinguir el sistema presidencial sujeto al orden constitucional, del caudillismo, la dictadura y otras formas patológicas del predominio del Poder Ejecutivo de América Latina. SEXTA.— El Derecho Constitucional latinoamericano debe contener los sistemas que garanticen la efectividad del equilibrio de los poderes. El cambio de las estructuras económico-sociales y el desarrollo cultural y político de nuestros pueblos contribuirán a la efectividad de ese principio. SEPTIMA.— La complejidad de la vida contemporánea y las necesidades de la política del desarrollo de los pueblos latinoamericanos, exigen un Poder Ejecutivo con las facultades constitucionales suficientes para encararlas y resolverlas. El Poder Ejecutivo se legitima en la constitución, — que es el límite que la razón del hombre opone a la arbitrariedad, — ha de fundarse en la mayoría-popular y defender los derechos de la persona humana. OCTAVA.— Las atribuciones del Ejecutivo deben controlarse mediante eficaces mecanismos legislativos y jurisdiccionales. Es conveniente estudiar la posible adopción de nuevas formas democráticas de control del Poder Ejecutivo. Es indispensable y urgente reforzar la educación política, uno de cuyos efectos será el que la opinión pública —elemento fundamental de la democracia— llegue a ser un efectivo control del Poder Ejecutivo. Han de garantizarse, en consecuencia, los derechos de libertad de expresión, de manifestación pública del pensamiento, de difusión de las ideas a través de los medios de comunicación y la libertad de las universidades como factores decisivos de formación de la opinión pública. NOVENA.— El debilitamiento del sistema federal, en los países en donde existe, ha contribuido al predominio del Ejecutivo latinoamericano; por lo mismo, dicho sistema federal ha de ser replantado, adecuándolo a las necesidades del desarrollo de nuestros pueblos. DECIMA.— Es conveniente que, según las características de cada país, se analice la posibilidad de separar la posición de líder o jefe del partido oficial de la función de titular del ejecutivo, incluso por prohibición constitucional o legal" (8).

Consideramos también, por nuestra parte, que efectivamente puede hoy afirmarse que el régimen presidencial latinoamericano constituye una tesis diferente respecto del ejecutivo, que tanto en la teoría como en la realidad constitucional difiere sustancialmen

te del modelo que le dió origen, poseyendo características propias.- Creemos que nuestro presidencialismo entraña ya un modelo constitucional y encierra también una provechosa experiencia política, respecto sobre todo de los países subdesarrollados; pero tampoco podemos ignorar sus excesos, que debemos esforzarnos en superar y en corregir, porque es deber del constitucionalista ser un crítico vigilante de las instituciones.

Es aconsejable, empero, detenernos más en nuestro presidencialismo, para averiguar cómo fue posible que adquiriera su predominio y cuáles son las características que le distinguen, luego se puede realizar ya un enjuiciamiento crítico.

El clima histórico propició el predominio del ejecutivo. - Nuestros países tienen una arraigada tradición de poder personal, - perceptible en la importancia excesiva que se ha conferido siempre al ejecutivo; de las épocas indígena y colonial heredamos un ejecutivo fuerte, autoritario, que al concluir la independencia fue sustituido por los caudillos militares y después por los civiles, para desembo- car en el prepotente ejecutivo contemporáneo, de vasta influencia -- tanto en la teoría como en la realidad constitucional.

Mas el predominio del ejecutivo latinoamericano resulta -- también del desarrollo del estado y de su propio contexto, no sólo -- de la fuerza de la tradición.

En un principio, como es bien sabido, la concepción que — privó en la teoría política fue la del "estado policía", de acuerdo — con la cual se debían confiar a esta organización ciertas tareas mí— nimas que garantizaran la tranquilidad y la seguridad de la sociedad, las demás actividades quedaban en manos de los particulares, frente a los cuales el poder público estaba en la obligación de "dejar hacer, dejar pasar". Latinoamérica se sumó también a esta concepción del estado, si se examina el poder ejecutivo en los primeros años cons— tatamos su exigua organización, el presidente era auxiliado en sus — tareas por tres o cuatro secretarios de estado.

Pero esta concepción decimonónica estaba condenada a pe— recer, porque el estado no podía permanecer ajeno a las graves — cuestiones sociales, que reclamaban su concurso efectivo para hacer — posible incluso la convivencia pacífica. En tal situación los fines — del estado se ensancharon considerablemente. A la ampliación de — los fines del estado correspondió un correlativo acrecentamiento de — las atribuciones del ejecutivo, el órgano mejor dotado para realizar las nuevas tareas, cuyo número de colaboradores y aparato adminis— trativo se incrementó de manera notable.

Cuando recordamos el contexto donde el ejecutivo latinoam— ericano actúa, comprobamos sin mayor esfuerzo una de las cau— sas de que este órgano estatal esté creciendo notablemente. La ex— plosión demográfica, el agudo subdesarrollo económico, las dificulta— des derivadas de los grupos étnicos, las coyunturas de la política in

terna e internacional reclaman continuamente decisiones inmediatas y enérgicas, que se toman más fácilmente por un ejecutivo unipersonal y munido de amplias atribuciones.

Veamos ahora las características del ejecutivo latinoamericano.

Si efectuamos una lectura somera de las constituciones latinoamericanas, no llegamos a captar el pleno significado que tiene el ejecutivo en el orden constitucional y en el orden político. En nuestras leyes fundamentales se ha adoptado la concepción clásica de la división de poderes, hasta se ha colocado primero al legislativo - antes que a los restantes poderes, al impulso quizá de una evocación rousseauniana; se le dedica al ejecutivo, de igual forma que a los otros poderes, una sección como en Argentina, un capítulo como en Paraguay, o Brasil, varios títulos como en Colombia, en tales apartados se expresa generalmente que el poder ejecutivo se deposita en un "presidente de la república", se detallan normas sobre su elección, duración, atribuciones y colaboradores que lo auxilian.

Pero un examen más detenido de la regulación constitucional, revela ciertas características peculiares del ejecutivo latinoamericano: influencia parlamentaria, predominio constitucional, promotor de desarrollo, limitación temporal.

La influencia parlamentaria se incorporó al ejecutivo latinoamericano a la hora de su nacimiento y jamás desapareció.

Desde las propias constituciones independistas —según vimos en su oportunidad— provienen las huellas del parlamentarismo, mismas que continúan en los años que siguen a la emancipación y persisten en — nuestros textos vigentes, imprimiendo a nuestro ejecutivo un carácter — singular. Común es encontrar en las leyes fundamentales en vigor hue— llas o resabios parlamentarios; casi todas ellas regulan el referendo, — utilizan la voz ministros para designar a los secretarios de estado, re— gulan la interpelación o incluso el voto de censura. Pero tales mati— ces parlamentarios han sido flores exóticas en el medio latinoamerica— no, hasta la fecha su importancia ha sido más aparente que real.

Otra característica que distingue al ejecutivo latinoamericano es su supremacía constitucional.

Merced a la influencia de gobernantes fuertes, el ejecutivo — fue acrecentado en cada país latinoamericano su esfera de competen— cia, hasta terminar por conquistar una auténtica supremacía o predom— inio constitucional sobre los otros poderes. Signos evidentes de — tal predominio son la amplitud de sus facultades en el proceso legis— lativo, el amplio derecho de veto, el poder de nombramiento consi— derable, el abundante catálogo de actos políticos, entre los que des— tacan la suspensión de garantías y el estado de sitio, que nos hacen vivir de continuo en una dictadura constitucional (9).

Pero también el constitucionalismo latinoamericano ha in— tentado luchar contra el exorbitante predominio del ejecutivo, a tra—

vés de mecanismos que restrinjan su autoridad y hagan posible el mínimo juego de poderes.

Hasta ahora el principio de la no reelección constituye la conquista más preciada de nuestros países en esta magna lucha. Mediante la inclusión de la cláusula antireeleccionista, bajo distintas fórmulas, se limita temporalmente al ejecutivo, evitando el humano pero pernicioso sentimiento de los gobernantes de perpetuarse en el poder. No se crea que el principio de la no reelección es unánimemente respetado en Latinoamérica, pero sí está recogido por la mayoría de las constituciones latinoamericanas y existe el convencimiento general en la opinión pública de la necesidad de su aplicación, en la medida que los pueblos logren mantenerlo se podrá avanzar aún más en el sendero de la democracia.

Quizá el rasgo de mayor interés sea el carácter de promotor de desarrollo que tiene nuestro ejecutivo, al que se confieren facultades importantes para intervenir como regulador de la economía y la resolución de diversos problemas sociales.

Desde la constitución mexicana de 1917, el ejecutivo latinoamericano empieza a adquirir los perfiles de un auténtico agente de cambio y árbitro de la vida social. Nuestra ley fundamental, principalmente en los artículos 30., 27, 28, 123 y 131, concede al ejecutivo amplia competencia e intervención en la resolución de los problemas educativo, económico, agrario, laboral y fiscal. En mayor-

o menor medida, las constituciones latinoamericanas han seguido una tendencia similar por lo que puede considerarse a esta intervención del estado como un rasgo característico de nuestro ejecutivo, que lo ha llevado muchísimo más allá de la limitada actuación del ejecutivo norteamericano, que no disfruta constitucionalmente de atribuciones similares.

## 2.- Las Formas del Presidencialismo.

La realidad política ha conducido también al régimen presidencial latinoamericano por otros derroteros. Dentro del cuadro formal del presidencialismo, que ha actuado a manera de continente, - existe un contenido plástico y heterogéneo, que se manifiesta en lo - que podríamos denominar variantes o formas del presidencialismo; - cabe solamente aclarar que tales formas pueden convivir con otros - sistemas constitucionales distintos al presidencialismo, pero en el - medio latinoamericano se han manifestado en él fundamentalmente.

Cuando tocamos este punto se entra en la relación entre - presidencialismo y régimen político; este tópico como ha dicho Sil- - ver da lugar a uno de los "hobbys" favoritos de los especialistas en - asuntos latinoamericanos: elaborar tipologías para encuadrar cómoda- - mente a nuestras veinte repúblicas; pero esta afición no es estéril, - instruye aún más sobre la realidad latinoamericana y los puntos de - vista diferentes que se utilizan para apreciarla.

Según ciertos autores el presidencialismo latinoamericano ha dado origen sobre todo a formas dictatoriales.

En esta dirección, Duverger estudia nuestro presidencialismo dentro de los regímenes autoritarios capitalistas, en el apartado consagrado a las dictaduras conservadoras; la gran mayoría de los gobiernos latinoamericanos son para este tratadista dictaduras militares, aunque también existen semidictaduras como la de México, donde ciertos elementos democráticos sirven de camuflaje al autoritarismo (10).

Para otros tratadistas nuestros regímenes políticos ocupan una posición intermedia.

Así lo afirma, Loewenstein, quien distingue como principales formas el estado constitucional y el estado autocrático, pero reconoce que entre los dos hay configuraciones híbridas o intermedias como las que se encuentran en el ambiente latinoamericano (11). Por su parte, Prélot, considera el presidencialismo latinoamericano como un régimen mixto derivado de la democracia, que puede ir desde el cesarismo democrático hasta la dictadura pura y simple (12).

Hay también, por último, estudiosos que ofrecen una tipología con amplia gama de posibilidades.

De acuerdo con Gino Germani, "la evolución de los países iberoamericanos puede ser resumida como una serie de seis estadios sucesivos y, por consiguiente, el estado actual de cada país puede ser determinado con respecto al estadio al que haya llegado en el pro

ceso de transición"; estos estadios son los siguientes: I.- Guerras de liberación y proclamación formal de la independencia. II.- Guerras civiles, caudillismo, anarquía. III.- Autocracias unificantes. IV.- Democracias representativas de participación "limitada". V.- Democracias representativas de participación "total". VI.- (Como una alternativa posible de estas tres formas de democracia): Revoluciones "nacionales-populares" (13). A su turno, Carlos Rama, propone la siguiente: 1) colonias y minorías latinoamericanas; 2) protectorado norteamericano; 3) dictaduras Neo-fascistas; 4) regímenes militares nasseristas; 5) democracias de partido único; 6) democracias liberales; 7) democracias revolucionarias (14).

Para nosotros existen, al menos en el presente siglo y principalmente dentro de la cobertura formal del presidencialismo, las siguientes formas:

Dictaduras oligárquicas.

Dictaduras militares.

Regímenes populistas.

Regímenes democráticos.

A)

Las dictaduras oligárquicas son una supervivencia del siglo XIX. El poder pertenece en ellas esencialmente a un caudillo apoyado por las fuerzas militares o sus guardias personales, como sucede con los Somza en Nicaragua, Stroessner en Paraguay o Duvalier en

Haití; aun cuando estas dictaduras todavía puedan durar cierto tiempo, su anacronismo las hará seguramente desaparecer.

Muchos años llevan en el poder estas dictaduras oligárquicas, en Nicaragua la dinastía Somoza está en el mando desde 1936, — la fundó Anastasio Somoza y la sucedieron sus hijos Luis y "Tachito" (15); en agosto de 75 el General Stroessner acaba de cumplir su vigésimo primer aniversario en el cargo (16); a partir de 1957, Haití ha padecido el gobierno medieval de los Duvalier. Las constituciones responden regularmente generalmente a los requerimientos del dictador; así en la de Paraguay, el Art. 172 exige haber cumplido cuarenta años para ser presidente y el 173 admite la reelección; casi increíbles eran los artículos 196 y 197 de la constitución haitiana en la época de Francois Duvalier, al cual se le daba el carácter de presidente vitalicio por haber provocado la única toma de conciencia nacional — desde 1804 (17).

### B)

Las dictaduras militares constituyen la forma presidencialista predilecta en América Latina. Fuera de algunos casos excepcionales, el militarismo impone su presencia por doquier y constituye la principal fuerza gobernante.

Tanto el apoyo norteamericano como la disposición favorable de muchos gobiernos latinoamericanos están en la base del auge militarista.

Estados Unidos tiene una política definida y un aparato muy bien organizado para promover el militarismo latinoamericano. Con frecuencia la información internacional nos enteramos de la intervención decisiva de ese país en los golpes de estado, de la disposición favorable que su gobierno demuestra en el inmediato reconocimiento de regímenes militares y la ayuda posterior que les suministra, ya sea mediante abundantes créditos o a través de una ayuda militar directa; para justificar esta postura, la administración norteamericana se vale de múltiples argumentos y de una retórica digna de mejor causa, buscando convencer a la opinión pública de su país y superar la resistencia del congreso (18). Por conducto del Pentágono, la administración norteamericana participa decisivamente en el armamento, la organización y la propia doctrina estratégica del "establishment" militar latinoamericano, aplicando diversos instrumentos para llevar a cabo esta tarea como son, entre otros, la ayuda militar, la venta de armas y la formación de expertos. En 1958, la ayuda militar alcanzó la cima con 73 millones de dólares, pero después ha decrecido bajo la presión del legislativo; para compensar esa reducción, la venta de armas a la región latinoamericana pasó de 144 millones de dólares durante el año fiscal 1970-71 a 228 millones de dólares en el año fiscal 1972-73, en el futuro se esperan cantidades mayores porque varios gobiernos están empeñados en modernizar sus fuerzas armadas; parte esencial ocupa, finalmente, la formación de expertos, que se realiza mediante la formación de cuadros

en escuelas militares especializadas estadounidenses, en escuelas localizadas en la propia región latinoamericana o incluso por misiones militares o equipos móviles solicitados por las naciones con regímenes militaristas.

Pero el militarismo lo propician también muchos de los gobiernos latinoamericanos, que prestan atención desmedida a la formación de cuadros militares, mantienen un ejército numeroso y destinan parte cuantiosa del presupuesto a las fuerzas armadas (19). Los ejemplos más evidentes son Brasil y Argentina que poseen las mejores y más influyentes fuerzas armadas de la región; en 1974, las fuerzas armadas brasileñas tenían 208 mil miembros, a los que se agregan 150 mil de fuerzas paramilitares, para sostenerlas se destinaron 1,207 millones de dólares, por tanto el presupuesto correspondiente aumentó entre 1962 y el año arriba referido en un 182% — por su parte, Argentina, también en 1974, contaba con 135 mil miembros en sus fuerzas armadas, 19 mil en las paramilitares y 11 mil en la gendarmería, el presupuesto alcanzó la cifra de 1,285 millones de dólares, a lo que hay que agregar el gran poder de la Dirección General de Fábricas Militares (DGFEM), uno de los grupos industriales más importantes del país.

Había privado hasta hace poco la creencia de que el militarismo daba siempre lugar a regímenes conservadores, pero hoy observamos que está disponible tanto para una revolución de izquierda como de derecha, en función de las personas, las circunstancias y los objetivos en juego.

Distintos rumbos ideológicos siguen actualmente las dictaduras militares. Los regímenes militares de Brasil y Chile tienen un carácter crudamente autoritario, se apoyan en poderosos grupos económicos y mantienen a sus países sujetos a una represión general; las relaciones que guardan las fuerzas armadas chilena y brasileña con el régimen norteamericano son excelentes. En Perú y Cuba encontramos también, pero ahora afiliados a la tendencia socialista, una notable influencia de las fuerzas armadas; los militares peruanos, a partir de 1968, han expedido una legislación avanzada y se esfuerzan en aplicar medidas reformistas; por su parte, las fuerzas armadas cubanas, tanto regulares como milicianos, han sido el principal respaldo del régimen revolucionario en la transformación social.

En el pasado los movimientos militares eran usualmente de tipo "arbitral", las fuerzas armadas se limitaban a intervenir por un tiempo en la vida política y después volvían a sus funciones específicas; actualmente, empero, son una novedad de la política latinoamericana los movimientos militares de tipo "gubernativo", que se prolongan en el poder y tratan de establecer un régimen político.

Mas el militarismo gubernativo jamás podrá fundar un régimen político estable, porque la organización militar no ha sido diseñada para gobernar, su tarea es otra muy distinta y radica en mantener la seguridad interna y la defensa de agresiones externas.

En el campo constitucional se capta muy bien la imposibilidad del mi litarismo gubernativo para lograr un régimen permanente y viable. — A los regímenes militares les resulta muy difícil ajustarse a una — constitución y cuando la expiden la ignoran, ya sea mediante la con— tina aplicación del estado de sitio o a través de la violación siste— mática; así en Brasil está en vigor la constitución de 1967 reforma da en 1969, pero resulta letra muerta por el acta institucional núme— ro 5, de 13 de diciembre de 1968, que concede facultades al presi— dente para disolver el congreso, suspender los derechos políticos de todo ciudadano, amplio poder de remoción de los funcionarios públi— cos, limitaciones al poder judicial y a las garantías jurisdiccionales; parecida es la situación de Chile, donde rige el decreto de ley 527— que contiene el estatuto jurídico de la junta militar, de 26 de junio— de 1974, documento que deposita en la propia junta el ejercicio de — los poderes constituyentes, legislativo y ejecutivo, además otros — decretos leyes se han dictado para clausurar el congreso nacional, — suprimir el tribunal constitucional, eliminar las municipalidades, los partidos políticos y los propios registros electorales para no reali— zar elecciones.

C)

El populismo es una de las experiencias políticas contem poráneas más estudiadas y discutidas por los especialistas latinoame— ricanos.

Los primeros indicios del populismo hay que buscarlos — en los movimientos civilistas y liberales de comienzos de siglo como el tenentismo, el irigoyenismo y el batllismo. Más el populismo surge incontenible después de la crisis del sistema capitalista en 1929, que produjo un colapso general del estado oligárquico latinoamericano, con las consecuentes rupturas estructurales y la presencia de — las clases sociales emergentes. Como respuesta a esta nueva situación surge el régimen populista, es un intento de superar la coyuntura y captar las nuevas fuerzas políticas.

Entre los gobiernos populistas más conocidos están los — de Getulio Vargas en Brasil, 1930-45 y 1951-54, Juan Domingo Perón en Argentina, durante el período 1946-55, Lázaro Cárdenas en — México, 1934-40, Paz Estenssoro-Siles Zuazo en Bolivia, 1952-64, — José María Velasco Ibarra, con cinco períodos de gobierno en Ecua — dor, 1934-35, 1944-47, 1952-56, 1961 y 1968-72.

Surge el populismo en un cierto momento histórico, dado que es un "fenómeno típico del paso de la sociedad tradicional, arcaica o rural, a la sociedad moderna, urbana o industrial" (20). — Con los albores de la sociedad moderna se produce la urbanización, la industrialización y el crecimiento del sector comercial, empiezan a deteriorarse las bases mismas del poder oligárquico, el campo — pierde importancia ante la ciudad y disminuye también el peso político de los terratenientes. Ahora gravitarán en forma más determi—

nante la burguesía industrial, los miembros de la clase media (militares, intelectuales, estudiantes) y algunos sectores proletarios. Consecuentemente, el estado populista se apoya "en una constelación de fuerzas políticas heterogéneas y virtualmente antagónicas" (21).

A tal realidad política corresponde un tipo determinado de ejecutivo, generalmente un líder carismático sustituto del viejo caudillo, que utiliza un nuevo lenguaje y anuncia medidas reformistas, algunas de las cuales llegan a tener aplicación efectiva. Las ideologías están subordinadas al líder o son de un contenido vago, como el justicialismo peronista, el obrerismo varguista o el desarrollismo nacionalista mexicano. Descansa el sistema sobre una "alianza de clases sociales", cuyo árbitro y principal vínculo es precisamente el ejecutivo, que puede adoptar la forma dictatorial o tener ribetes democráticos.

D)

Los regímenes democráticos han operado de manera bastante irregular en los países latinoamericanos, explicable situación porque esta forma de gobierno para florecer requiere de adecuadas condiciones económicas y políticas de las que aún carecemos, pero que debemos esforzarnos en alcanzar.

Cuando examinamos la historia latinoamericana pocos regímenes encontramos desgraciadamente que merezcan el calificativo de democráticos o que al menos hayan logrado una mínima participación popular. Así en el pasado, indica Germani, sólo encontramos algunos ejemplos de democracias representativas de participación "limitada" (22), como Argentina a la caída de Rosas o Chile después de Portales, y ya en nuestro tiempo son visibles algunos casos de democracias representativas de participación "extensa", como algunos de los regímenes civiles del siglo veinte (23).

Latinoamérica sigue esperando la vigencia efectiva de las instituciones democráticas: juego de partidos, elecciones periódicas, equilibrio de poderes, respeto a las libertades del hombre. Ciertamente que estos principios suenan a veces como lugares comunes, han sido tan usados y tan pervertidos que se ha empañado su generoso contenido, cuya actualización debe ser prioritaria en todas nuestras naciones, para arribar a regímenes donde pueda ejercerse la libre crítica y el ejecutivo se cida estrictamente a sus tareas, sin desdoro de su eficacia gubernativa.

Si bien sólo hemos logrado establecer regímenes semidemocráticos o cercanos a la democracia, si hasta ahora la democracia total, plena, sigue siendo una quimera, esperemos, pero trabajando generosamente, que se convierta en algo más que en una simple forma de gobierno, en una auténtica filosofía de la vida.

### 3.- Los Ensayos Parlamentarios.

Los estados latinoamericanos no han mostrado vocación por el parlamentarismo. Comparten al igual que otros países en vías de desarrollo marcada preferencia por el presidencialismo, régimen que permite una mayor concentración de poder y proporciona instrumentos de control al gobernante en un universo político inestable, por el contrario, el parlamentarismo resulta muy complicado para naciones que no han alcanzado un aceptable grado de madurez cívica, sus reglas del juego resultan difíciles de aceptar, usualmente se rompen dando paso a regímenes de fuerza.

Pero aunque el parlamentarismo no ha triunfado en toda la línea, si ha dejado una herencia importante en el derecho constitucional latinoamericano, donde varias de sus instituciones se han acogido e incluso como régimen político se ha practicado en algunos países.

En las constituciones post-independistas está presente a menudo la influencia parlamentaria. En Venezuela los textos de 1864, 1874 y 1891, establecieron que los ministros podían ser censurados por la Cámara de Diputados y por ello estaban obligados a dimitir. Lo propio sucede en Ecuador con la constitución de 1878, la cual introduce el voto de censura que logra subsistir en ulteriores textos, más tarde, hay que mencionar el proyecto para implantar el parlamentarismo del General Leonides Plaza en 1915.

Otros países tuvieron un acercamiento mayor al sistema parlamentario. Haití adoptó dicho régimen en 1806, 1843, 1859, 1867, Honduras en 1925-1931 y Bolivia en 1931-1937. Perú en 1933 y Cuba en 1940 -

establecieron una especie de semiparlamentarismo. Uruguay en 1934, - Guatemala en 1945 y Venezuela en 1947 acogieron también elementos de tal sistema.

Pero han sido ciertos países del cono sur quienes han ensayado este régimen político, Brasil lo instauró de 1838 a 1889 y de 1961 a - 1963 y Chile de 1891 a 1924.

La primera ocasión en que funcionó el régimen parlamentario en Brasil fue durante el imperio, aunque la constitución que rigió a éste no lo mencionaba siquiera, fue resultado de una evolución consuetudinaria a la que contribuyó el propio monarca Pedro II, con el uso moderado de sus prerrogativas y el juego hábil entre conservadores y liberales.

En el ambiente político, según relata Arinos de Melo Franco, había también condiciones favorables al parlamentarismo:

"La generación de hombres públicos que creó la constitución del imperio era, en la mayoría y por los representantes más - prestigiosos, partidaria del régimen monárquico parlamentario y moderado. Había, sin duda, elementos más radicales o exaltados, que preconizaban una democracia avanzada y soñaban con la república, - aunque muy raramente lo proclamasen. Pero tales elementos eran - tenidos por medio-extravagantes y no ejercían influencia efectiva en los acontecimientos (24).

Mediante la constitución de 1824 se había establecido un régimen semiabsolutista que poco a poco se fue adaptando al mecanismo delicado del gobierno parlamentario, mismo que se originaba así -ha dicho Rodrigues Alves Filho- de un modo empírico y no en el - texto constitucional, surge pues el parlamentarismo de una práctica

inveterada consistente en el reconocimiento tácito de la responsabilidad de los ministros y su consecuente dimisión (25). Los primeros precedentes, se producen en 1838 y 1843, en la primera fecha hubo dimisión colectiva del gabinete encabezado por Bernardino de Vasconcelos y en la segunda de Aureliano de Souza, ministro de negocios-extranjeros que había sido censurado por la Cámara; más tarde, estos precedentes condujeron a la regla general, bajo el reinado de -- Pedro II, 35 ministerios cayeron por voto de censura o moción de -- desconfianza y cinco gabinetes renunciaron espontáneamente.

Superaron los brasileños agitados momentos históricos durante la vigencia del parlamentarismo, como la regencia, la evolución de la esclavitud o la guerra con Paraguay, pero el ocaso de la monarquía arrastró también consigo a dicho régimen político, concluyendo en 1899 con la implantación de la república.

Volvió a surgir el sistema parlamentario como consecuencia de la famosa crisis de 1961, cuando el presidente Janio Quadros renunció intempestivamente a las fuerzas armadas intentaron impedir que el vice-presidente Goulart asumiera el cargo.

Con el propósito de evitar el golpe de estado, el congreso aprobó una enmienda constitucional que establecía el régimen parlamentario (26), el 2 de septiembre del año arriba referido, la que recogía además los anhelos nunca desaparecidos de implantar de nuevo un sistema que tan gratos recuerdos había dejado. Se regularon en

la enmienda las características típicas del régimen parlamentario: ejecutivo bicéfalo compuesto por el presidente de la república y el presidente del consejo de ministros, ambos funcionarios elegidos por el congreso; ministros de estado que pueden ser objeto de una moción de censura o de una moción de desconfianza por parte del legislativo, si así sucede se los separa del cargo; disolución de la cámara de diputados, - cuando el consejo de ministros carece de apoyo parlamentario el presidente de la república puede disolver la cámara de diputados y convocar a nuevas elecciones; varios artículos de la enmienda aluden expresamente al establecimiento del sistema parlamentario (27).

No funcionó el régimen parlamentario como solución de compromiso, sólo tuvo una duración de un año a cinco meses. En el propio presidente Joao Goulart -deseoso de recuperar sus facultades perdidas- encontró el parlamentarismo su principal oposición, aquél desató una intensa campaña publicitaria y logró suprimir el sistema el 22 de enero de 1963.

En Chile se conoce como República Parlamentaria al período que se extiende de 1891 a 1924, desde la derrota del presidente Balmaceda hasta la revolución militar que hace salir del país al presidente Alessandri.

Durante los años que comprende la República Parlamentaria, el congreso adquirió marcado predominio sobre el ejecutivo, resultó de la interpretación de la Constitución de 1833 en sentido favorable a las cámaras.

Muy agitada fue la política chilena bajo el parlamentarismo. Los partidos políticos aumentaron en número, formaban fugaces coaliciones y alianzas; en el parlamento se proyectaba esta situación; al presidente, ocupado en sortear las maniobras de los grupúsculos legislativos, poco tiempo le quedaba para los problemas fundamentales; los ministerios variaban frecuentemente, entre 1891 y 1920 hubo 80 cambios (además de los parciales), el promedio de los ministerios fue de cuatro meses y diez días.

Sobre las consecuencias del parlamentarismo chileno, Silva Bascañan, expresa:

"No es raro que, si las condiciones del juego parlamentario no permiten la continuidad de la gestión ministerial, los problemas retarden en su solución y no tengan ninguna, acumulándose unos sobre otros como inquietante amenaza para el porvenir nacional. Son tiempos en que se gobierna con el criterio de Don Ramón Barros Luco, para quien, según se contaba, no cabía inquietarse porque de los problemas que enfrenta el Estado noventa y nueve se deciden solos y uno no tiene solución alguna" (28).

En tales condiciones, al pecado de origen del parlamentarismo que había nacido oponiéndose a los deseos progresistas de Balmaceda, se sumó la ineficacia política y la ausencia de una obra gubernativa consistente, facilitando todo ello los propósitos del presidente Alessandri que inclinó la balanza a favor del ejecutivo.

#### 4.- El Ejecutivo Colegiado en Uruguay:

El constitucionalismo uruguayo ha sido rico en experiencias sobre el ejecutivo durante el presente siglo, aunque definitivamente la más interesante y original corresponde al ejecutivo colegiado ensayado por dos ocasiones. De 1919 a 1933 se estableció un ejecutivo dual con base pluralista, posteriormente, entre 1952 y 1957 gobernó un Consejo Nacional compuesto de 9 miembros.

Para atender el porqué de la implantación del colegialismo en Uruguay, debemos recordar que a esta forma organizativa se le han señalado varias ventajas teóricas: impedir el poder excesivo de un solo hombre, introducir la deliberación y la reflexión en el acto ejecutivo, hacer participar a las distintas — fuerzas políticas e incluso a la oposición en la acción gubernamental. Algunas de estas ventajas sirvieron de justificación para instaurar el ejecutivo colegiado en el pequeño país sudamericano.

Coincidió la aparición del colegialismo con un período de prosperidad excepcional en la vida uruguaya. En el debut del siglo — XX Uruguay era un oasis de paz, la industria estaba en expansión, el presupuesto gubernamental y los salarios en aumento, la ganade-

ría experimentaba un mejoramiento sensible. A más de eso, arribó al gobierno don José Batlle y Ordoñez, presidente entre 1903-05 y 1911-15, con quien concluye el caudillismo y durante cuya gestión se realizan importantes reformas sociales.

Fue precisamente el presidente Batlle y Ordoñez, político de influencia notable en la trayectoria de ese país, el principal promotor de las ideas del ejecutivo colegiado, mismas que había conocido en Suiza durante los cuatro años que siguieron a su primer período gubernamental, tales ideas se le antojaban un antídoto contra el caudillismo porque el ejecutivo era ejercido en forma tan fugaz que no daba tiempo para la ambición de perpetuarse en el poder.

Para difundir dicha concepción, en marzo de 1913 publicó sus "Apuntes sobre el Colegiado" (29), en los cuales proponía una junta de gobierno de nueve miembros, para sustituir el ejecutivo presidencial hasta entonces imperante. Provocaron los apuntes una honda división del país en tendencias colegialista y anticollegialista, confrontación que terminó mediante el pacto de los partidos en 1918, por el que ambas tendencias cedieron parcialmente sus aspiraciones y llegaron a una solución intermedia que mezclaba la forma presidencial y la colegial (30).

La constitución de 1918, que entró en vigor al año siguiente, estableció un poder ejecutivo que se denominó "dual" o -

"bicéfalo"(31), en cuanto se dividía en dos órganos separados e in dependientes: la Presidencia de la República y el Consejo Nacional de Administración.

Al presidente de la república, que se elegía directamente para un período de cuatro años, correspondía la representación del estado en lo exterior y en lo interior, consecuentemente designaba y dependían de él los Ministerios de Relaciones Exteriores, Guerra y Marina y del Interior.

Al consejo de nueve miembros, que era también de elección popular y se renovaba por tercios cada dos años, correspondían los ministerios de instrucción pública, obras públicas, finanzas, bienestar público, industria, salubridad y trabajo.

Los conflictos de poderes eran seguros entre los dos — órganos, mediante la nueva fórmula — decían los opositores — surgía algo así como el rey en París con su corte, y los protestantes en la Rochela con su parlamento, su ejército y sus plazas fuertes. Mientras no hubo dificultades el sistema pudo funcionar, pero cuando la depresión económica de los años 30 afectó a Uruguay, presionando al gobierno por el creciente desempleo y la inactividad del consejo, el presidente Gabriel Terra dio golpe de estado — en 1933.

Nunca se resignó la tendencia Batillista a la solución de compromiso que había obtenido en 1918, la semilla colegialista —

fructificó otra vez merced a la reforma constitucional de 1952, que depositó el órgano ejecutivo en un Consejo Nacional de Gobierno, — fórmula colegialista integral y no una solución híbrida como la que anteriormente se había logrado (32).

El Consejo Nacional de Gobierno se componía de 9 miembros, elegidos directamente por el pueblo y que duran en su mandato cuatro años; seis miembros corresponden al partido mayoritario y tres al minoritario, al término de su cargo tienen que pasar cuatro años para poder ser reelectos. La presidencia del Consejo se ejerce rotativamente, durante un año cada uno, por los cuatro miembros procedentes de la mayoría; el carácter de presidente — no concede ningún status especial, es simplemente el director del debate en el cuerpo colegiado, ni siquiera tiene voto de calidad ya que en caso de empate es un consejero más, por eso en aquella época se decía que el poder presidencial había quedado reducido al poder de "tocar la campanilla". Los consejeros nacionales, a diferencia de los consejeros suizos, no estaban a cargo de las diferentes carteras, éstas correspondían a los ministros, colaboradores inmediatos nombrados por el voto mayoritario del propio consejo.

Con el ejecutivo de 1952 sucedió la constante política — uruguaya señalada por Marvin Alisky, "el rechazo del sistema de presidencia pluralista durante las épocas críticas"(33), de este modo mientras la lana y la carne — principales exportaciones uruguayas — se mantuvieron a un buen precio internacional el colegialismo fun

cionó, pero tan luego disminuyeron esos precios y apareció -- también la inflación el sistema se desplomó, sustituyéndolo el -- presidencialismo en 1964.

#### 4.- El Ejecutivo en Cuba.

Cuba fue el último país latinoamericano en liberar se de la dominación española y el primero en llevar a cabo la revolución socialista. Su derecho constitucional refleja esta -- atormentada y a la vez generosa trayectoria histórica; en una -- primera fase, se organiza el país según los lineamientos del es tado liberal burgués, estableciéndose el presidencialismo en la -- Constitución de 1901 y el semi-parlamentarismo en la de 1940; -- una segunda fase, marcada por el triunfo de la revolución cuba -- na, corresponde al estado socialista, regido ahora por la Ley -- Fundamental de 1959 y en el futuro posiblemente por un Antepro -- yecto de Constitución que se discute actualmente en la isla.

Las primeras constituciones cubanas fueron expedi -- das durante las guerras de independencia (34), pero la primera -- con vigencia plena fue la de 1901, aprobada durante la ocupación -- norteamericana, la cual estableció un gobierno presidencial con -- su tradicional suma de facultades, pero añadiéndole atribución --

para suspender las sesiones del congreso; como apéndice de la constitución figuró la famosa Enmienda Platt, que otorgaba el derecho de intervención al gobierno norteamericano e imponía vergonzosas obligaciones a la nación cubana (35).

A la constitución anterior siguieron las efímeras — Leyes Constitucionales de 1934 y 1935, la primera que atenuó el régimen presidencial al depositar el ejecutivo en el presidente y su consejo de ministros y la segunda que retorna al presidencialismo.

Mediante la Constitución de 1940, se instaure un gobierno que Lazcano y Masón llamó "semi-parlamentario" (36), — dado que el poder ejecutivo "se ejerce por el presidente de la — república con el consejo de ministros" y además por las relaciones de este consejo con el congreso. El Presidente toma sus — decisiones "asistido" del consejo de ministros; tales ministros — pueden ser con cartera o sin cartera y se designan libremente — por el presidente, quien también confiere a uno de ellos la categoría de primer ministro. Tanto los ministros como el propio — consejo son responsables de los actos de gobierno ante el congreso, el cual puede negarle su confianza y obligarlos a dimitir. — En la práctica, el sistema funcionó con predominio del presidente, pues el primer ministro fue una figura decorativa, además — el poder del congreso para retirar a un ministro resultó inocuo,

como en 1947 que se votó una moción de censura contra el ministro de educación a las 5 de la tarde, a las 8 dimitió, pero a las 11 era otra vez ministro sin cartera designado por el presidente.

Todas las constituciones mencionadas pertenecen a la fase en que prevaleció la fuerte influencia norteamericana, que imponía a los gobernantes en Cuba y la había convertido en un antro de juego para los aventureros internacionales; a esa época se refería Nicolás Guillén, el poeta mayor, en el verso siguiente:

Este es el pueblo del "all right",  
 donde todo se encuentra muy mal;  
 este es el pueblo del "very well",  
 donde nada está bien.

Un viraje radical se produce en la Revolución Cubana, que liberó a esa nación del imperialismo y está poniendo en práctica importantes reformas sociales.

Inmediatamente después de que triunfó la Revolución, se dictó la Ley Fundamental de 7 de febrero de 1959 (37), que sigue en vigor y ha establecido una especie de dictadura del

proletariado, régimen que según el marxismo es una etapa necesaria de transición entre el régimen capitalista y socialista, pero que se ha implantado también ante serias amenazas externas.

En el texto referido se funden los poderes legislativo y ejecutivo, apoyados en la asamblea general del pueblo y en el referendo previsto en el artículo 98. El poder ejecutivo lo sigue ejerciendo — como en la Constitución de 1940— el presidente en unión del consejo de ministros; la diferencia fundamental en que el congreso ha sido suprimido y el poder legislativo está depositado ahora en el consejo de ministros, circunstancia que aumenta la influencia del presidente porque estos ministros los designa directamente. Sin embargo, como es de sobra conocido, las cosas en la realidad son algo distintas, el poder lo ejerce efectivamente Fidel Castro, Primer Ministro y Secretario General del Partido Comunista.

Desde hace unos meses está en estudio un Anteproyecto de Constitución (38), el cual sigue muy de cerca al régimen constitucional soviético, aunque conserva leves rasgos del constitucionalismo cubano.

Los principales órganos del Estado, regulados en el capítulo VII del Anteproyecto, son la Asamblea Nacional del Poder Popular, el Consejo de Estado y el Consejo de Gobierno; el primero es el órgano legislativo y en los otros dos se deposita el ejecutivo. — Guardan semejanza estos órganos con los de la Constitución Soviética de 1936, que allá se denominan —en el mismo orden— Soviet Su —

premo, Presidium y Consejo de Ministros.

Coinciden el Anteproyecto y el texto soviético en muchos otros puntos. Ambos documentos adoptan expresamente el sistema de economía planificada, en cuanto otorgan al Estado competencia amplia para dictar un Plan al que deberá sujetarse la vida económica y social, arts. 16 del Anteproyecto y 11 de la Soviética; conceden al partido comunista el carácter de "fuerza" o "núcleo" dirigente de la Sociedad y del Estado, en torno al cual se agrupan las diversas organizaciones de trabajadores y de campesinos, arts. 5 y 126; gran parecido existe en la formulación del catálogo de derechos humanos y de postulados ideológicos, capítulos I, V y VI del Anteproyecto en relación con el I y X de la Constitución Soviética.

## Notas Bibliográficas al Capítulo V.

- (1) Dwyer, Droit Constitutionnel, cit., p. 197.
- (2) Prélot, op. cit., p. 149.
- (3) Hauriou, André. Droit Constitutionnel, cit., pp. 585-93
- (4) Lambert, Jacques. América Latina. Barcelona, Ediciones Ariel, pp. 474-75
- (5) Loewenstein, Karl. "La Presidencia fuera de los Estados Unidos". Boletín del Instituto de Derecho Comparado. México, Núm. 5, --- mayo-septiembre de 1949, pp. 15 y ss.
- (6) Loewenstein, Teoría de la Constitución, cit., p. 51
- (7) Cfr. Xifra Heras, op. cit., pp. 319 y ss.; Llorens Borrás y otros. La Estructura del Estado. Barcelona, Bosch, 1958, pp. 33 y ss.
- (8) Las Declaraciones del Congreso en el diario "Excelsior", 8 de - septiembre de 1975, Sección A, p. 20.
- (9) Precisamente sobre este tópico gira el libro de Diego Valadés. --- La Dictadura Constitucional en América Latina. México, UNAM, - 1974.
- (10) Dwyer, op. cit., pp. 485 y ss.
- (11) Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona, Edicio- nes Ariel, 1964, pp. 50-51.
- (12) Prélot, op. cit., pp. 149-151.
- (13) Germani, Cino "Democracia Representativa y clases populares", cit., pp. 14-15.
- (14) Rama, Carlos. Tipología de los Regímenes Políticos Latinoameri- canos Contemporáneos. Ponencia al I Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, pp. 14-15.
- (15) El destino de la familia Somoza ha estado siempre muy ligado a los intereses norteamericanos, fue precisamente después de una interven- ción de este país que Anastasio Somoza se convirtió en Jefe de la --- Guardia Nacional hacia 1933, al año siguiente organiza el asesinato --- de César Sandino, el gran patriota nicaraguense, y poco después lle- ga al poder donde permaneció veinte años. La omnipotencia de la fa- milia Somoza no solo se refleja sobre el plan político sino también --- en los dominios económico y militar.

- (16) Desde agosto de 1954, cuando encabezó un golpe de estado contra - Federico Chávez, inauguró la dictadura el General Alfredo Stroessner, que se apoya sobre un ejército de cerca de veinte mil hombres, en los últimos años ha habido roces entre la iglesia y el estado, pa-  
ra el futuro podría esperarse la reelección de Stroessner en térmi-  
nos del artículo 173 de la constitución paraguaya o bien que le suce-  
diera en el poder su hijo Gustavo en 1978.
- (17) Se consideraba a Duvalier en el artículo 197 como un personaje pro-  
videncial, después de hablar elocuentemente de sus logros en doce-  
incisos, se le declara "Líder indiscutible de la Revolución, Apóstol  
de la Unidad Nacional, Digno Heredero de los Fundadores de la Na-  
ción Haitiana, Renovador de la Patria; aclamado incondicionalmente  
por la inmensa mayoría de las poblaciones, ha ameritado ser el-  
Jefe de la Comunidad Nacional sin limitación de tiempo".
- (18) Se han utilizado por la administración norteamericana, expresa ---  
Honowitz, principalmente las siguientes tesis: a) "boomerang", si-  
Norteamérica no suministra armas a los gobernantes latinoamerica-  
nos, éstos recurrirán a otras fuentes y se habrán hecho "enemigos"  
en vez de "amigos"; b) "baluarte", se basa en el argumento de que-  
la milicia norteamericana es la mejor defensa que poseen los Esta-  
dos Unidos contra el comunismo; c) tesis "Premisférica", se pre-  
tende que el suministro de armas y el adiestramiento de cuadros ---  
militares es parte de la estrategia total norteamericana, para la de-  
fensa del hemisferio occidental frente a la amenaza de un ataque; ---  
d) disciplina y organización únicos, puede tomar parte en proyectos  
esenciales de desarrollo económico y social, en cualquier cosa que  
emprenda desde trabajo público hasta programas de salud e higie-  
ne. Horowitz, Irving Louis. "El Nacional de Ciencias Políticas y -  
Sociales de la UNAM, julio-diciembre 1966, núms. 45-46, pp. 167  
y ss.
- (19) Una excelente información sobre este punto en: "Les Militaires et -  
le Pouvoir en Amérique Latine", en Le Monde Diplomatique, núm.  
256, Juillet 1975, pp. 7 y ss.
- (20) Ianni, Octavio. La Formación del Estado Populista en América La-  
tina, cit., p. 15.
- (21) Ianni, op. cit., pp. 35 y ss.
- (22) Germani, Gino. "Democracia representativa y clases populares, -  
cit., pp. 18-19.
- (23) Germani, Gino. Ibidem.
- (24) Arinos de Melo Franco, Afonso. El Constitucionalismo Brasileño,-  
cit., p. 289.

- (25) Cfr. F. Rodríguez Albes Filho. O Que é Parlamentarismo. Sao Paulo, Editora Obelisco, 1961 pp. 58-59.
- (26) A la reforma se le conoció con el nombre de "Enmienda Pilla", en razón de que el proyecto original se debió al veterano Diputado Parlamentarista Raul Pilla, quien había presentado a la Cámara el 6 de julio de 1961, con el apoyo de la mayoría de los legisladores.
- (27) Para el texto de la Enmienda y comentarios, véanse: Rodríguez Albes, op. cit., pp. 87 y ss; también, Vanossi, Presidencialismo y Parlamentarismo, cit., pp. 51 y ss.
- (28) Silva, Bascuñan, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1963, T. II, p. 46.
- (29) Estos "Apuntes" fueron publicados originariamente en el periódico "El Día", el 4 de marzo de 1903. Algunos datos sobre las ideas de Batlle, en: Demicheli, Alberto. El Poder Ejecutivo. -- Buenos Aires, Editorial De Palma, 1950, pp. 97-98; Gros Espiell, Héctor. Evolución Constitucional del Uruguay.
- (30) En un principio, las ideas colegialistas produjeron una escisión dentro del propio Partido Colorado, que era el de Batlle, así como la oposición del Partido Nacional. El pacto de los partidos se dió entre el Nacional y la fracción del Colorado que había permanecido fiel a Batlle; el primero obtuvo un ejecutivo personal mediante el presidente y la segunda el colegialismo a través del consejo, fue entonces una solución de compromiso.
- (31) Cfr., entre otros, Demicheli, op. cit., pp. 95 y ss.; Gros Espiell, Héctor. "El Ejecutivo Colegiado en Uruguay", en Revista de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés. La Paz, enero-diciembre de 1964, núms. 46-47, p. 93.
- (32) Para este ejecutivo colegiado, véanse: Ollero, Carlos. "Uruguay. La Reforma Constitucional de 16 de diciembre de 1951: El Ejecutivo Colegiado", en Revista de Estudios Políticos, Vol. XLII, núm. 62, 1952, pp. 139-155; Cortiñas Pelaez, León. "La Afirmación de la colegialidad integral en la Constitución de 1952", en Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Tomo 64, núms. 7-8-9, pp. 189-218; Gros Espiell, Héctor. -- Evolución Constitucional y El Ejecutivo Colegiado, citados pp.
- (33) Alisky, Marvin. "El rechazo del sistema de presidencia pluralista para los partidos políticos uruguayos, durante las épocas críticas." Revista Mexicana de Ciencias Políticas. México, UNAM, enero-marzo de 1969, núm. 55, pp. 79 y ss.

- (34) Tales constituciones fueron: Constitución Autonómica, 1897, Constitución de Guáimaro, 1869; Constitución de Baraguá, 1878; Constitución de Jimaguayú, 1895; Constitución de La Yaya, 1897; Constitución Provisional de Santiago de Cuba, 1898.
- (35) Esta enmienda fue presentada en el senado americano por Orville - H. Platt y sancionada por el presidente de ese país como una ley de emergencia para Cuba, la cual tuvo que aceptarla para librarse del gobierno de ocupación. Contra esa injusta ley lucharon durante muchos años los patriotas cubanos.
- (36) Lazcano y Masón, Andrés María. Las Constituciones de Cuba. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1952, p. 117.
- (37) A este respecto se consultó la edición oficial del Ministerio de Justicia de Cuba, con todas las modificaciones introducidas hasta el 13 de junio de 1973.
- (38) Publicado en "El Día", sección Testimonios y Documentos, Suplemento Núm. 60, 25 de abril de 1975. Este proyecto, sin mayores modificaciones, fue aprobado en el mes de febrero de 1976.

## CAPITULO VI

### CONSTITUCION Y EJECUTIVO.

Sumario: 1.- Estructura y Organización del Ejecutivo. - - - -  
2.- Ejecutivo Fuerte contra Ejecutivo Débil. 3.- Relaciones --  
con los otros Poderes. 4.- Elección y Sucesión Presidencial. --  
5.- El Problema de la Reelección. 6.- Ejecutivo y Funciones --  
del Estado. 7.- Gobierno y Administración.

La relación entre constitución y ejecutivo encierra gran parte de la historia del derecho político latinoamericano. Muchos de los movimientos que han dado origen a nuestras constituciones no responden a razones estructurales, a una corriente definida de pensamiento o a una filosofía clara, sino que se fundan en eventuales circunstancias -- derivadas del oportunismo político o de la conveniencia personal de -- los gobernantes. Para resolver el problema de la reelección del eje-- cutivo, para incorporar facultades que le eran necesarias, para va--- riar el sistema de elecciones, para extender el mandato presidencial, para menmar las atribuciones del legislativo, se ha acostumbrado dictar en cada caso una nueva constitución. Como ningún poder humano -- es eterno, en el momento en que el gobernante es derribado del poder o pierde influencia política, surge la reacción antiautoritaria y nuevas -- constituciones tratan de hacer volver al ejecutivo a sus cauces normales.

De ahí procede la lucha histórica que, a nivel constitucio---- nal, han librado dos tesis opuestas, el ejecutivo fuerte y el

ejecutivo débil; cada uno con mecanismos visibles en las constituciones latinoamericanas en vigor. Hasta ahora la tesis del ejecutivo fuerte es la que ha triunfado en toda la línea como lo evidencia su predominio innegable, aunque algunos medios de control han tenido cierta aplicación y se aspira a robustecerlos.

En la medida en que nuestros pueblos superen la vieja antinomia entre el ejecutivo fuerte y el ejecutivo débil, se podrá ofrecer por el constitucionalismo latinoamericano un modelo aceptable que concilie la eficacia con la libertad, donde el poder ejecutivo conserve las atribuciones que le permiten actuar de manera rápida y enérgica, pero en el que operen también limitaciones democráticas que impidan su proceder arbitrario.

#### 1.- Estructura y Organización del Ejecutivo.

Para entender a fondo todo ejecutivo, y con el latinoamericano sucede así también, hay que relacionarlo necesariamente con la teoría de la división de poderes. En el proceso histórico que dio origen a esta teoría y en la manera en que fue formulada, está la explicación de la estructura y de la organización actual del poder ejecutivo.

Durante el medioevo fuerzas políticas diversas se dispu

taron el poder, principalmente, el rey o monarca, la iglesia y los señores feudales; se impuso finalmente el primero y tuvo lugar el absolutismo, forma en que brotó el estado nacional. En el absolutismo las actividades estatales se reunieron en la persona del monarca, quien se transformó en supremo legislador, supremo juez y jefe de toda la administración.

Bien pronto, sin embargo, se registraron hechos políticos diversos. De la inmensa potestad real se fueron desprendiendo gradualmente diversas competencias, mismas que formaron el campo propio de los poderes legislativo y judicial. Lo que quedó de aquella potestad se denominó poder ejecutivo; por eso se afirma que éste tuvo en sus orígenes un marcado carácter residuario, pues se formó con las atribuciones que no se incorporaron a los demás poderes.

A tales hechos históricos correspondió en el terreno de las ideas políticas una tesis fundamental; la separación de poderes.

La teoría de la separación de los poderes fue esencialmente una reacción contra el absolutismo. Aunque tiene ecos más lejanos (1), puede afirmarse que se proyectó por los que se oponían al absolutismo como un medio de debilitar la autoridad -

real, a través de la creación de órganos estatales separados y rivales, que desempeñasen actividades diferentes.

La formulación definitiva de la teoría de la división de poderes se realizó por Locke y Montesquieu; aquél fue el más cercano predecesor y éste el creador indiscutible de la doctrina.

Están contenidas las ideas políticas medulares de Montesquieu en "el Espíritu de las Leyes", donde se expresa que la constitución es libre cuando nadie puede excederse en el uso del poder, problema éste de gran magnitud porque:

"Nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación. ¡Quién lo diría! ni la virtud puede ser limitada. Para que no pueda abusarse del poder es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder de tenga al poder" (2).

Más para que suceda lo anterior, es menester que existan varios poderes estatales, a saber, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, con la misión respectivamente de crear, ejecutar o aplicar la ley (3). Cada uno de los tres poderes tiene que recaer en diversos titulares, pero todos están obligados a "marchar de acuerdo".

Gran popularidad adquirió inmediatamente la división de poderes, cuya definitiva formulación acabamos de describir. El-

motivo de tanta resonancia se encuentra en que dicha concepción -- arribó muy a propósito, en un tiempo en que el sistema de la -- monarquía absoluta había pasado de su apogeo en importantes paí-- ses y estaba destinado a una próxima destrucción. Fue en aquel entonces el principio divisorio inmejorable arma para debilitar los añejos cimientos del edificio de la realeza.

Entre los primeros documentos que incluyeron la divi-- sión de poderes se cuentan la constitución norteamericana de 1787, la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de -- 1789 y las constituciones francesas revolucionarias.

Los países latinoamericanos adoptaron también, en su -- momento, ese principio constitucional. México desde la Constitu-- ción de Apatzingán hasta la de 1917 se ha mantenido fiel al mis-- mo principio.

Se erigió el poder ejecutivo latinoamericano, por consi-- guiente, sobre la teoría de la división de poderes, pero adciona-- do con la experiencia del sistema presidencial norteamericano. -- Desde las primeras constituciones que nos rigieron se "divide" el poder del estado en legislativo, judicial y ejecutivo, haciéndose -- recaer este último en una sola persona denominada presidente, a quien asistían dos o tres colaboradores llamados ministros o se--

cretarios de estado.

De aquellos días a la época contemporánea el panorama ha cambiado radicalmente. La estructura y la organización del poder ejecutivo han crecido en forma notable y se tornan cada vez más complejas. A los escasos colaboradores de antaño ha sustituido una vasta red administrativa, centralizada y descentralizada, que se percibe en las diversas secretarías de estado y en las múltiples empresas en que participa el gobierno.

Los secretarios de estado son los auxiliares más próximos al presidente en sus delicadas tareas, causa por la cual las constituciones latinoamericanas hacen referencia a ellos. Para denominar a estos colaboradores inmediatos del presidente, nuestras leyes fundamentales prefieren en su gran mayoría la voz -- parlamentaria ministros; sólo las constituciones de Haití, Honduras y México utilizan el término secretarios, cual corresponde a un régimen presidencial.

El presidente latinoamericano nombra y remueve libremente a sus secretarios de estado, no necesita como en Estados Unidos de la autorización del senado; la diferencia formal podría parecer importante, mas en la práctica carece de gran relevancia, dado que el Senado de aquél país no objeta regularmente

la designación que hace el presidente de sus más cercanos colaboradores.

En el gabinete latinoamericano existen resabios parlamentarios interesantes. Los secretarios de estado, además de recibir el nombre de ministros, tienen refrendo, están obligados a dar informes a las cámaras, incluso en algunos casos hay interpe-lación, moción de desconfianza o consejo de ministros. La aplica-ción ponderada de ciertos matices parlamentarios puede operar como control mediato para el ejecutivo, particularmente los que versan sobre los secretarios de estado, cuyas comparecencias a las cámaras legisladoras deben servir para informar ampliamente sobre los programas de gobierno, y eventualmente incluso para ejercer una crítica constructiva sobre los mismos.

Por regla general, las constituciones no se ocupan ni del número, ni de la organización de las secretarías de estado, se dejan estos asuntos para una ley reglamentaria que se ocupa en tales detalles; sin embargo, la constitución de Argentina indica que serán 8 secretarios, art. 87; la de Uruguay habla de 11, art. 175; la de Honduras dice que habrá 10 y señala las diversas mate-rias de que se ocupan, art. 202.

Las secretarías de estado alcanzan hoy en todos los

países latinoamericanos un número respetable. Hay que reconocer, empero, que las secretarías fueron aumentando de manera empírica, para responder a una nueva necesidad social — que surgía o a veces por factores circunstanciales. En general, sobre la vieja estructura administrativa del siglo pasado se añadieron las nuevas dependencias, lo cual se ha traducido en ocasiones en falta de coordinación, duplicación de acciones o — hasta conflictos, de ahí la reforma administrativa que apenas se inicia en los países latinoamericanos y que deben proseguirse con mayor intensidad. Mucho se echa de ver también la necesidad de un organismo central de planificación que programe de manera efectiva las actividades económicas y haga posible el desarrollo social.

Sobre este punto, Víctor Urquidí, ha expresado con gran acierto:

"Lo primero que se requiere es que el gobierno establezca un organismo técnico, bien definida y con personal idóneo, cuya función consista en analizar sobre bases continuas y permanentes las tendencias a largo plazo y los cambios estructurales de la economía, y en formular proyecciones — a corto, mediano y largo plazo — de la economía en su conjunto y de sus sectores, las cuales puedan servir como marco general para las decisiones sobre la política de desarrollo. Dicho organismo no sólo debe tener autoridad suficiente para asegurarse la información más completa y adecuada que necesite de todas las fuentes públicas y privadas (lo cual pudiera requerir vencer algunos obstáculos legales al parecer intocables) sino que además el ejecutivo deberá considerar a esa entidad como una especie de estado mayor para el desarrollo económico" (4).

Otro problema organizativo para el ejecutivo latinoamericano son las empresas descentralizadas, cuyo peso económico puede considerarse vital para el estado (5). En la mayoría de nuestros países la administración descentralizada recuerda más un archipiélago que un conjunto bien estructurado de empresas; requiere de modificaciones profundas, que eviten la dispersión y hagan más eficiente su control financiero y operativo.

## 2.- Ejecutivo Fuerte contra Ejecutivo Débil.

Ha existido en los países latinoamericanos una obstinada fe en la constitución escrita, que ha mantenido durante mucho tiempo la creencia de que por sí sola resolvería nuestra adolescencia política. Los próceres de la independencia, después los caudillos y ahora nuestros gobernantes contemporáneos han comulgado por igual el culto a la constitución, que es encomiable cuando ésta se aplica y se convierte en un símbolo para el pueblo, pero que cuando sólo es un ornamento sin vigencia efectiva se convierte en un mito o en la burla más atroz.

Entre 1830 y 1850 Latinoamérica sufre su más aguda inestabilidad constitucional. La mayoría de las leyes constitucionales expedidas en ese lapso tuvieron una azarosa vigencia,

su cumplimiento se circunscribe a los cortos intervalos entre golpes de estado y pronunciamientos populares, renovados incesantemente al calor de complejas fuerzas sociales. Hubo constituciones de todo tipo y para todos los gustos, pero su existencia fue por lo general breve. Sólo las constituciones argentina de 1853, chilena de 1833 y uruguaya de 1830, lograron mantenerse durante un período prolongado, pero aun estos documentos longevos tenían una vigencia relativa.

Después de los primeros años la tendencia a renovar constantemente las constituciones disminuye en poco, pero no se crea que ha dejado de representar uno de los problemas más graves del constitucionalismo latinoamericano, cuando examinamos las leyes fundamentales en vigor percibimos que la mayoría no llegan aún a los veinte años de su expedición, siendo improbable que en tan poco tiempo se haya creado ese sentimiento de estabilidad y respeto que debe inspirar el orden constitucional, para que pueda servir a un pueblo como guía de sus destinos. Es más, la variación continua de constituciones que las hace pronto auténticas piezas de museo provoca hasta chascarrillos, así se ha dicho que la constitución es un librito que se modifica todos los años y se viola todos los días o se recomienda un texto con hojas sustituibles para colocar las frecuentes modificaciones.

Esta inestabilidad en las leyes fundamentales se ha traducido en una profunda brecha entre teoría y realidad constitucional. Las innumerables constituciones, con sus grandilocuentes declaraciones de derechos, con la consagración expresa de la división de poderes y otros principios clásicos de derecho — político, hacen pensar en países que caminan seguros dentro de la democracia. Tras el magno aparato constitucional, se esconde como verdad fundamental todavía que los hombres cuentan — más que las instituciones, que el ejecutivo es casi omnipotente, — que la cuestión política se decide desgraciadamente más allá del marco jurídico.

A una continua tensión, por tanto, han estado sujetas — nuestras leyes fundamentales. De la teoría surge la constitución formal, jurídica, que por lo regular se ajusta a los principios — tradicionales de derecho público, pero que difícilmente se aplica con cierta fidelidad. De la realidad emerge la constitución positiva, pragmática, cuyo hecho más importante es el predominio — del ejecutivo, fuerza que opaca cualquier otra manifestación de — poder. Ambas constituciones no se excluyen entre sí, son dos — órdenes paralelos que se integran e influyen recíprocamente.

A tanto llegó esta pugna entre teoría y realidad constitutu

cional que se reflejó en la propia regulación constitucional del ejecutivo, el cual ha sido presa durante su historia de un movimiento pendular entre dos tesis opuestas, el ejecutivo fuerte — contra el ejecutivo débil, fiel trasunto de las luchas entre los gobernantes autoritarios y sus opositores.

La tesis del ejecutivo fuerte, concepción generalmente propiciada por el gobernante autoritario, ha tenido los siguientes rasgos: mandato presidencial prolongado, generosa esfera de atribuciones y escuetas obligaciones, amplia potestad de nombramiento, facultades extraordinarias vagas e imprecisas, sujeción del legislativo.

La tesis del ejecutivo débil, que se pone en vigor durante los cortos intervalos de anarquía o democratización, se integra por los rasgos opuestos: restricción del mandato presidencial, precisa descripción de facultades, cláusula antirreleccionista, incorporación de algunos matices parlamentarios — como el consejo de estado o el referendo, aumento del control político por parte del legislativo y del judicial.

En el propio período inicial de nuestra vida independiente hubo una inclinación muy marcada por un ejecutivo fuerte, como se constata en los numerosos y distinguidos partida-

darios que tuvo la monarquía, el presidencialismo de tipo norteamericano o el vitalicio de corte bolivariano.

A mediados del siglo pasado, estaban convencidos de la necesidad de un ejecutivo fuerte destacados pensadores, así Alberdi dejó escrito:

"Yo no vacilaría en asegurar que de la constitución del poder ejecutivo, especialmente, depende la suerte de los Estados de la América del Sur. Llamado ese poder a defender y conservar el orden y la paz, es decir, la observancia de la constitución y de las leyes, se puede decir que a él solo se ha ya reducido el gobierno de estos países de la América antes es pañola".

Se requiere, por tanto, que este poder sea fuerte pero sometido a la ley:

"Dad al poder ejecutivo todo el poder posible, pero dadlo solo por medio de una constitución. Este desarrollo del poder ejecutivo constituye la necesidad dominante del derecho constitucional de nuestros días en Sud América. Los ensayos de monarquía, los arranques dirigidos a confiar los destinos públicos a la dictadura, son la mejor prueba de la necesidad que señalamos. Esos movimientos prueban la necesidad, sin dejar de ser equivocados y falsos en cuanto al medio de llenarla" (6).

Posteriormente, cobijado bajo la teoría del ejecutivo fuerte o aprovechando simplemente la situación favorable que seguía a los golpes de estado, el presidente fue ensanchando su competencia hasta alcanzar una autoridad absorbente y casi ilimitada.

Muy clara se ve esta evolución en las relaciones entre -- ejecutivo y legislativo. Las constituciones de gobernantes -- autoritarios permiten al ejecutivo actuar como legislador, le -- otorgan gran poder para nombrar funcionarios y empleados, es -- tablecen atribuciones holgadas y pocos deberes, facilitan el ejer -- cicio de las facultades extraordinarias. Para el legislativo, en -- cambio, esos mismos textos señalan períodos cortos de gestio -- nes, bicameralismo que lo debilita y, si las asambleas todavía -- son rebeldes, se les disuelve para integrarlas con adúlteros al -- régimen o simplemente se gobierna sin ellas.

Mas también se producen movimientos que intentan res -- tringir al Órgano ejecutivo. A la caída del dictador o cuando -- ciertos sectores trataban de lograr una mayor participación en -- las decisiones políticas, volvía otra vez a generarse la tesis -- del ejecutivo débil, que mediante ciertas limitaciones, organiz -- mos o disposiciones trató de crear mecanismos de seguridad, -- para evitar el frecuente abuso de los gobernantes, entre ellos -- está la corta duración del mandato presidencial, la cláusula an -- tirreeleccionista o la limitación de atribuciones extraordinarias -- al ejecutivo.

A esta situación se refiere precisamente José Miranda, -- quien considera al debilitamiento y constricción del ejecutivo co

mo una de las tendencias constitucionales recientes en América Latina:

"En la lucha dramática de los pueblos latinoamericanos contra el caudillismo, el debilitamiento y la constricción del poder ejecutivo son sin duda las principales armas a que recurre".

Entre los principales dispositivos se mencionan los referentes a la no reelección, las disposiciones que fijan los requisitos para el acceso a la más alta legislatura política y la traslación de ciertas facultades al ejecutivo, sobre esta última nos dice:

"En el aspecto funcional, el anticaudillismo se manifiesta casi siempre como merma, limitación, o control de los poderes o facultades del ejecutivo" (7) .

Hoy como ayer el ejecutivo continúa siendo punto -- medular de reflexión para el constitucionalismo latinoamericano, que por fortuna ya comprendió que la solución a este problema no está en retornar en un afán purista al modelo original, sino en aprovechar la valiosa experiencia que nos ha dejado una lucha sempiterna por controlar los excesos del ejecutivo, sin desmedro de su eficacia como agente de cambio, en otras palabras, se sugiere un modelo constitucional acorde a la realidad latinoamericana, de ninguna manera semejante a la de otras latitudes, que demanda actividad auténticamente --

creativa e imaginación para adaptar las normas constitucionales a nuestras 'peculiares condiciones políticas.

Se trata, en suma, de superar la querrela tradicional entre ejecutivo fuerte y ejecutivo débil, mediante una fórmula - que recoja lo mejor de ambas tesis . Se demanda un ejecutivo enérgico, dotado de una amplia esfera de acción, que pueda realizar reformas sociales en un universo problemático, pero al - propio tiempo que tenga límites a su actividad, que los controles operen y lo ciñan siempre a la vía de la legalidad.

### 3.- Relaciones con los otros Poderes:

El predominio desmedido del ejecutivo sigue representando uno de los principales obstáculos para un sano modelo - constitucional y una plena vida democrática, como se constata a diario en la docilidad de las asambleas legislativas, en la limitada eficacia de los controles jurisdiccionales y en otros signos de subordinación excesiva de las diversas fuerzas políticas a los designios presidenciales.

Constituye necesidad inaplazable frente a este predominio restaurar el equilibrio de los poderes estatales. Aunque - mucho se ha insistido en la obsolescencia del principio de la di

visión de poderes, este tipo de críticas no debe confundirnos y hacernos pensar en su inutilidad, por el contrario, en este — principio el derecho constitucional encontró y encuentra un inapreciable instrumento de libertad, en cuanto los controles recíprocos que plantea sirven de contención al despotismo al distribuir al poder en varios órganos; claro que este viejo principio ha evolucionado y ahora es más que nada de "colaboración", — que a veces es cierto no se cumple cabalmente, pero la solución no está en eliminarle, sino en comprender su evolución y en exigir su cumplimiento irrestricto en las relaciones gubernamentales.

En los países latinoamericanos las asambleas legislativas han venido perdiendo peso político de una manera alarmante, durante sus períodos de sesiones se consideran por regla general los proyectos de ley emanados del poder ejecutivo, que se — aprobaban también sin mayor discusión y casi siempre por abrumadora mayoría, en tales circunstancias este poder tiene hoy día — un valor meramente simbólico, se ha convertido en una "oficialía de partes", en un simple registro de las iniciativas presidenciales.

Demanda el legislativo reformas urgentes que lo adapten a las condiciones actuales, para que deje de ser comparsa lasti-

mosa y recobre su intervención en el proceso legislativo y en el control sobre el ejecutivo.

Cierto es que en todos los países del mundo está disminuyendo la participación del legislativo en la creación de la ley, y no se crea que ha sido sólo por apatía o por falta de interés, sino también porque la legislación se ha vuelto altamente especializada, requiere del manejo de ciertos conocimientos y de una determinada formación técnica de la que la mayoría de los legisladores carece. Pero si en la elaboración de la ley es cada vez más difícil la participación del legislativo, éste en cambio sigue conservando atribuciones quizá todavía más importantes, como el poder de revisar la legislación proveniente del ejecutivo y el de controlar sus actos, tareas que debe desplegar con gran esscrúpulo y valentía.

Si se quieren asambleas legislativas que sean efectivas ágoras de la vida nacional, hay que reflexionar sobre una serie de reformas que las rejuvenezcan y las hagan operantes, entre otras, las siguientes: extender el período de sesiones de las cámaras; introducir mecanismos que le aseguren su autonomía económica; mejorar el sistema de selección de los representantes populares; implantar tribunales electorales imparciales; establecer gradualmente la carrera parlamentaria,

sin incurrir en excesos antidemocráticos; servicios de apoyo y de consulta para las cámaras, integrado por equipos eficientes de asesores, técnicos especialistas, que colaboren como personal de base con las comisiones del congreso y con los propios parlamentarios.

Otro tanto cabe decir del poder judicial, que en los países latinoamericanos por lo regular exhibe exagerada debilidad frente al ejecutivo.

Desde las propias constituciones latinoamericanas parte tal desigualdad; A pesar de que proclaman la independencia del poder judicial, dejan en realidad al ejecutivo fijar los recursos necesarios para el sostenimiento de los tribunales, el nombramiento y la remoción de los principales funcionarios judiciales. En tales circunstancias, el poder judicial ha arrastrado una pobreza sempiterna y a menudo el ejecutivo interviene en su cotidiano actuar.

Pese a todo, hay que reconocer que el judicial ha llegado a ejercer un control considerable sobre el ejecutivo. En la gran mayoría de los países latinoamericanos gana paso a paso una mayor importancia. El caso del amparo en nuestro país es un ejemplo notable.

Mucho falta todavía por hacer respecto del poder judicial en nuestros países. Precisamente en el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, recientemente celebrado, se recomendaron interesantes medidas para mejorar su funcionamiento, entre las que destacan: autonomía financiera de los tribunales, estableciendo en la constitución un porcentaje mínimo del presupuesto nacional; limitar la interpretación desorbitada de los actos políticos y de gobierno; consejo judicial o de la magistratura, encargado del nombramiento promoción y responsabilidad de los jueces; concesión de facultades colegislativas al organismo judicial.

Quizá la declaración toral del Congreso fue romper con el viejo tabú de que los jueces no cumplen una función política. Este argumento, interpretado en forma demasiado extensa y manejado abusivamente, ha conducido al juez latinoamericano a una grave pasividad, donde se ahoga en un procedimiento burocrático de asfixiante papaleo, que lo ha aislado por mucho tiempo de la vida social, situación que el ejecutivo ha aprovechado para acrecentar su poder. Por eso, con toda razón, se dijo en esa reunión de constitucionalistas:

"Resulta indispensable la reafirmación de la función política del organismo judicial, entendida como intervención técnica para determinar el alcance y el espíritu de las normas constitucionales, la que asume particular dificultad en el ámbito latinoamericano debido a la existencia de organismos ejecutivos pre-

dominantes, y, en algunos casos, dictatoriales; y esta función se centra en el control judicial de la constitucionalidad de las leyes -- reconocida por casi todas las constituciones de Latinoamérica, pero, además, en la interpretación directa o indirecta de las disposiciones supremas y la tutela de los derechos humanos consagrados en la carta fundamental" (8).

Pero el predominio del ejecutivo no deriva exclusivamente de sus relaciones con los poderes legislativo y judicial, tiene -- también sus raíces en otros aspectos del orden constitucional y, sobre todo, del orden político. El replantamiento de un federalismo en crisis, reactivar la autonomía municipal de añeja prosapia, superar el personalismo en los partidos políticos, promover la educación política y contribuir al fortalecimiento de la opinión pública, -- constituyen algunas de las tareas que harán avanzar a nuestros pueblos por el sendero de la democracia.

#### 4. - Elección y Sucesión Presidencial.

El tema de la elección y la sucesión presidencial es uno de los más candentes en nuestras constituciones, dado que se refiere a la forma, requisitos, duración y sustitución del titular del poder ejecutivo, aspectos que han originado un gran número de reformas a las leyes fundamentales e incluso expedición de éstas.

Aunque al comienzo se imitó la elección indirecta del régimen estadounidense, en la actualidad domina la elección popular y directa para ejercer el cargo de presidente. Este tipo de designación proporciona al presidente un alto grado de representatividad, en cuanto lo sitúa en posición similar a la del cuerpo legislativo en lo

que a respaldo popular se refiere, ambos órganos pueden invocar un mandato o comisión inmediata conferida por el electorado.

Casi todas las constituciones latinoamericanas establecen la elección popular y directa: Colombia, art. 114; Costa Rica, art. 138; Dominicana, art. 50; El Salvador, art. 31; Haití, art. 101; Guatemala, art. 182; Honduras, art. 83; México, art. 89; Nicaragua, art. 180; Panamá, art. 157; Paraguay, art. 155; Uruguay, art. 151; Venezuela, art. 135.

Sólo Argentina y Brasil establecen la elección indirecta. - La constitución argentina en sus artículos 81 a 85, se ocupa de la elección del presidente y vicepresidente por una junta de electores, nombrada a su vez por la capital y cada una de las provincias; dicha junta debe ser igual al duplo del total de diputados y senadores que se envíen al congreso. Por su parte, el artículo 74 de la constitución brasileña, indica que el presidente será elegido por un colegio electoral, compuesto de los miembros del congreso nacional y de los delegados de las asambleas legislativas de los estados.

Los requisitos de elegibilidad para ser presidente que de ordinario exigen las constituciones latinoamericanas son la nacionalidad, el goce pleno de los derechos civiles y políticos y una cierta edad.

La mayoría de las constituciones exigen la edad de treinta años para ocupar la presidencia: Argentina, arts. 47 y 76; Colombia, arts. 94 y 115; Costa Rica, art. 131; Cuba, art. 126; B), Dominicana, art. 50; El Salvador, art. 66; Honduras, art. 82; Venezuela, art. 182.

Otras constituciones aumentan a treinta y cinco años la edad para desempeñar el cargo de presidente: Brasil, art. 74; México, art. 35; Panamá, art. 59; Uruguay, art. 151. En los extremos están las constituciones de Nicaragua que exige 25 años, art. 182; y las de Guatemala y Paraguay que hablan de cuarenta años, arts. 183 y 172.

Existen también en las constituciones ciertas incompatibilidades o prohibiciones para poder ser presidente.

En varios textos como vimos en su oportunidad, no se compagina el cargo de presidente con el de ministro de algún culto o se establecen limitaciones para los militares. En otras ocasiones los parientes del presidente saliente, sus colaboradores más inmediatos o ciertos funcionarios más importantes, no pueden ocupar la presidencia o bien se les exige que renuncien antes de la elección por un período más o menos largo. Preténdese así evitar que el presidente en turno se perpetúe por interpósita persona o que los funcionarios utilicen un cargo para presionar en la elección.

En la duración del mandato presidencial, se ha evidenciado también el deseo de los gobernantes por mantenerse el mayor tiempo en el poder.

Desde un principio encontramos ejemplos de esta inclinación, Bolívar luchó por el ejecutivo vitalicio, Carrera obtuvo ese cargo en los últimos años y Santa Cruz prefirió el título de Protector, con una duración de diez años. A Santander, Santa Ana y el boliviano Estivián, les tocó gobernar bajo mandatos de ocho años. García Moreno, Rufino Barrios y José Tadeo Monagas establecieron el término de seis años y para los presidentes chilenos rigió el de cinco.

Pero también hubieron textos que señalaron un período corto al ejercicio presidencial. La constitución colombiana de Río Negro, de 1873, señaló un término de dos años, manifestó al ejecutivo y concedió poder muy grande a la asamblea, — cuando Víctor Hugo leyó su texto la calificó como "propia para gobernar un pueblo de angeles, no de hombres"; el mismo término de dos años señaló la constitución venezolana de 1874 — al presidente, como una reacción contra Monagas que había ejercido la dictadura por largo tiempo; Costa Rica y Bolivia — en sus constituciones de 1859, 1869 y 1861 señalan al ejecutivo un término de tres años, reaccionando contra Juan Rafael De Mora o los caudillos de la plebe Estivián y Belzu.

Entre estos dos extremos, que son otro reflejo de la oposición entre ejecutivo fuerte y ejecutivo débil, ha surgido la

duración del mandato del presidente en las constituciones en vigor, que tiende a aumentar un poco en América Latina respecto de su modelo original.

Sólo cuatro constituciones acogen el término norteamericano de cuatro años: Colombia, art. 114; Costa Rica, art. 134; Dominicana, art. 50; Guatemala, art. 182. Un buen número aumenta el mandato a cinco años: Brasil, art. 75, 3; El Salvador, art. 63; Honduras, art. 183; Paraguay, art. 174; Uruguay, art. 152; Venezuela, art. 135. Cuatro constituciones lo fijan en seis años: Argentina, art. 77; México, art. 84; Nicaragua, art. 183; Panamá, art. 157. Por último, Haití, establece una duración indefinida para el presidente.

La mayoría de los países latinoamericanos han mantenido el sistema norteamericano de la vicepresidencia, para el caso de que el titular del ejecutivo estuviera en la imposibilidad o dejara de ejercer sus funciones por dimisión, incapacidad o fallecimiento. Algunas constituciones establecen el sistema "del designado", otras dejan el problema de la sustitución al congreso o al consejo de ministros.

Establecer la vicepresidencia las siguientes constitu-

ciones: Argentina, art. 75; Brasil, art. 77; Costa Rica, — art. 135; Dominicana, art. 51; Uruguay, art. 150; Panamá, art. 155; El Salvador, art. 65; Guatemala, art. 187. Acogen el sistema del designado: Colombia, art. 134; Honduras, arts. 190-91, 198. Algunas constituciones dejan el problema — en manos del órgano legislativo: México, arts. 84-85; Paraguay, art. 179; Venezuela, art. 187. Otros documentos dejan la suplencia al consejo de ministros: Cuba, art. 134; Haití, — art. 94.

##### 5.- El Problema de la Reelección.

El problema fundamental en el tema que comentamos ha sido el de la reelección, dada la desorbitada ambición de — los gobernantes latinoamericanos por mantenerse en el mando, — sentimiento que ha tenido a veces perfiles hasta enfermizos.

Han recurrido los gobernantes a diversos y caprichosos — procedimientos constitucionales para reelegirse. Ciertas leyes — fundamentales han declarado que la reelección puede ser libre — "a voluntad de los pueblos", otras que el titular del ejecutivo — puede reelegirse, a veces se guarda silencio sobre el punto o —

se adaptan las leyes fundamentales a los requerimientos del gobernante.

Un caso en que se nota cómo el caudillo va acomodando a sus deseos los textos fundamentales es el de Juan Vicente Gómez, que gobernó Venezuela de 1909 a 1935, ya directamente como presidente o ya a través de sus hombres de confianza. Las constituciones de 1909, 1914 y 1925 y las reformas constitucionales que se hicieron a estos textos, tuvieron por objeto acrecentar los poderes de Gómez, extender la duración de sus períodos presidenciales o ajustarse a simples caprichos o exigencias personales del gobernante, como crear el cargo de Comandante en jefe del ejército para colocar en la presidencia a sus partidarios, establecer dos vicepresidencias que recayeron en su hermano y su hijo o permitir que el presidente ejerciera en cualquier punto del país, porque Gómez había cambiado su residencia a Maracai.

Mas el avasallante poder del caudillo rebasó todo límite jurídico. El problema del desbordamiento del ejecutivo se desplazó a menudo fuera de la constitución. El texto fundamental fue sólo una superestructura, por debajo de la cual el caudillismo, la fuerza y la violencia eran los verdaderos poderes de gobierno. A distintas técnicas acudió el caudillo para

mantenerse en el gobierno: indiferencia y violación de la ley fundamental, gobierno a trasmano por medio de hombres de su confianza, designación de su sucesor, empleo de la dictadura.

Para muchos caudillos la dictadura ofreció solución a sus ansias de poder. Pretextos reales o imaginarios sirvieron de base a la dictadura: proteger al país de malsanas influencias externas, organizarlo para acabar con el caos, defender su integridad territorial. Ayer fueron ejemplos las dictaduras de Francia, Rosas o Santa Anna y en nuestra centuria las de Trujillo, Duvalier o Stroessner. En ocasiones el dictador no acudía a ningún pretexto, era burdo como el boliviano Melgarejo, quien cuando algunos de sus ministros le hacfa notar la ilegalidad de sus actos, solfa contestarle: - ¿Sabe dónde llevo la constitución? pues aquí y acaba golpeándose el bolsillo trasero del pantalón.

Otros gobernantes conservaban las formas, pero de hecho seguían manteniendo el poder real. En Ecuador durante el siglo pasado, García Moreno, una vez que dejó formalmente la presidencia, se convirtió en elector de aquellos que le relevaron en el cargo, Carreón, Arteta y Espinosa. En

nuestro siglo al mismo recurso acudieron el dictador Gómez, quien hizo llegar a la presidencia venezolana a Gil Fortoul, — Márquez Bustillos y Bautista Pérez y el General Calles en — México que gobernó a trasmano durante las presidencias de — Ortíz Rubio, Abelardo Rodríguez y Portes Gil.

Modalidad más refinada ha sido la de que el presiden te saliente designe a su sucesor, el cual inmediatamente se independiza y en su oportunidad determina quien debe sustituirlo. Es te fue el caso de Chile en el siglo pasado (9). Así ha sucedido — también en México durante los últimos años, la voluntad del presi dente en turno ha sido determinante para el nombramiento del suc cesor; necesita superarse esta etapa del "gran elector" oculta y — de intriga palaciega, substituyéndola por un proceso abierto y de — mayor participación popular que nos haga avanzar efectivamente — en el sendero democrático.

Con la finalidad de impedir que los gobernantes prolon guen antidemocráticamente su mandato, provocando más tarde o — más temprano un movimiento revolucionario, las constituciones — han ensayado distintas fórmulas que giran alrededor de una idea — fundamental: el principio de la no reelección.

La cláusula antirreeleccionista es una conquista inapreciable del constitucionalismo latinoamericano, mediante su

aplicación irrestricta se contribuye decisivamente al avance cf  
vico de nuestras naciones y ha sido hasta ahora un símbolo de  
lucha contra el despotismo, un valladar a las ambiciones polí-  
ticas y el mentis constitucional más rotundo a la doctrina de -  
los "hombres necesarios".

Ha sido regulado el principio de la no reelección ba-  
jo distintas fórmulas en la constitución, desde una prohibición  
relativa hasta la prohibición de carácter absoluto.

La mayoría de las constituciones consagran la cláu-  
sula de la no reelección relativa, pero aun dentro de ella exis-  
ten matices. Algunos textos prohíben la reelección para el pe-  
ríodo inmediato o con intervalo de un período: Argentina, art.  
77; Colombia, art. 65; Nicaragua, art. 185; Uruguay, art. -  
152. En la constitución paraguaya se admite la reelección por  
un período más, consecutivo o alternativo, art. 73. Panamá -  
acepta la reelección hasta después de transcurridos dos perío-  
dos presidenciales, art. 158. Cuba establece un lapso prohibi-  
tivo de 8 años después de dejar el cargo y Venezuela lo aumen-  
ta a 10 años, arts. 128 y 185 respectivamente.

Establecen una prohibición semiabsoluta las constitu-  
ciones de Guatemala, art. 185, y la de Honduras, art. 193, -

que a los presidentes que hubieren estado en el cargo por más de la mitad de un período, no lo pueden volver nuevamente a desempeñar; en el primer texto citado, art. 184, p. 1o. se establece como medida anticaudillista que los jefes de un golpe de estado asuman o la jefatura de éste y el segundo, art. 194, inhabilita por 10 años al funcionario que viole la prohibición de no reelección.

La solución más radical se encuentra en la prohibición de la no reelección absoluta, que prohíbe a la persona — que hubiere ejercido el cargo por cualquier tiempo o bajo cualquier título, hacerlo nuevamente. En este sentido, la constitución de Costa Rica ha establecido recientemente la no reelección de las personas que hubieron servido en la presidencia, — art. 132, y en el diverso 134, se señala como "traición a la república" violar el principio de alternabilidad en el ejercicio de la presidencia o el de la libre sucesión presidencial. Más escueta es la constitución mexicana, que en su artículo 83 señala que el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la república, electo popularmente o con otro carácter, "en ningún caso por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto".

De una gran efectividad ha sido la aplicación del prin

cipio de la no reelección en México, constituyendo ~~una~~ las causas fundamentales que han mantenido la estabilidad y la ~~seguridad~~ de su sistema político, en cuanto permite la renovación ~~de~~ ~~los~~ ~~grupos~~, incorpora grupos importantes que podrían haber ~~quedado~~ ~~marginados~~ y evita la personalización excesiva del poder. ~~Como~~ ~~se~~, a la hora de la renovación presidencial, vive ~~nuestro~~ ~~país~~ ~~en~~ ~~un~~ ~~momento~~ singular. Los jóvenes esperan la ansiada ~~oportunidad~~ ~~de~~ ~~participar~~ ~~en~~ ~~los~~ ~~asuntos~~ políticos en desgracia sueñan con reverdecer lauros, ~~así~~ ~~como~~ ~~se~~ ~~dejan~~ ~~se~~ ~~resignar~~ con la esperanza de retornar, el ~~pueblo~~ ~~en~~ ~~general~~ sufre de la fiebre sexenal, el optimismo se refleja ~~en~~ ~~los~~ ~~discursos~~ y se piensa en voz alta "ahora sí cambiarán las cosas". ~~En~~ ~~este~~ ~~respiro~~ ~~sexenal~~ admite críticas, que habla ~~de~~ ~~la~~ ~~urgencia~~ ~~de~~ ~~una~~ ~~madurez~~ ~~democrática~~ ~~mayor~~, ~~pero~~ ~~esta~~ ~~que~~ ~~se~~ ~~considera~~ ~~como~~ ~~una~~ ~~virtud~~ ~~del~~ ~~sistema~~, ~~en~~ ~~realidad~~ ~~se~~ ~~representa~~ una de las pocas válvulas de escape o de ~~seguridad~~ ~~que~~ han funcionado con eficacia.

#### 6.- Ejecutivo y Funciones del Estado.

Es muy conveniente estudiar el tema del ~~gobierno~~ ~~en~~ ~~relación~~ con las funciones del estado, a través de él ~~se~~ ~~comprenden~~ de manera más accesible y sistemática las atribuciones ~~del~~ ~~presidente~~ latinoamericano.

Se inspira la teoría de las funciones del estado en un — punto de vista material, en cuanto pretende describir la naturaleza — intrínseca de las principales actividades que realiza la organización estatal. De acuerdo con esta teoría existen tres funciones principales, a saber: legislativa, jurisdiccional y administrativa; tales funciones son en realidad medios que el derecho adopta para realizar — los fines estatales ( 10 ).

Entre la teoría de las funciones del estado y la teoría de — la división de poderes, expuesta líneas atrás, existe una estrecha — correspondencia. Hay una relación necesaria e inevitable entre el — poder y la función, la fuerza que aquél implica debe contar con un — medio efectivo para exteriorizarse, al poder legislativo concierne — normalmente la función legislativa, al judicial la jurisdiccional y al — ejecutivo la administrativa. El esquema general no siempre coincide, hay excepciones cuando un poder desempeña actividades teóricamente reservadas a otro y temperamentos cuando para un acto estatal existe colaboración entre los poderes.

Si se desea entender a profundidad la proposición de que al poder ejecutivo incumbe primordialmente la función administrativa, — precisa en primer lugar separar ésta de las restantes funciones estatales, para después describir su contenido y subrayar sus notas — esenciales.

La función legislativa, explica el maestro García Máynez,

"es un proceso por el cual uno o varios órganos del estado formulan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes" (11).

Elevada misión corresponde a la función legislativa: crear o producir el derecho objetivo del Estado. Mediante la legislación se elaboran la mayoría de las normas que regulan el universo social, abarcándose por tanto la conducta de los individuos, de los grupos y de los propios órganos públicos. Los diversos grados del orden jurídico se ven afectados por la función legislativa, desde la elaboración de las normas constitucionales, pasando por las disposiciones orgánicas y reglamentarias, hasta llegar a las de naturaleza ordinaria. La técnica legislativa es la parte más importante de la técnica jurídica, a través de ella se obtienen reglas técnicas y prácticas para confeccionar las normas jurídicas de manera científica pero también asépticas a los ciudadanos.

Cuando se habla de generalidad en la ley, acto típico de la función legislativa, no debe entenderse solo que produce sus efectos erga omnes, pues un acto administrativo puede muy bien ser general en este sentido. El concepto de regla general tiene un contenido infinitamente más generoso. Por regla general hay que entender también una decisión emitida no en concreto sobre un caso particular, sino en abstracto para alcanzar a todos los casos de la misma naturaleza; sin embargo, es posible que el supuesto a que se re-

fiere la ley no se presente en realidad sino una vez, ya que lo necesario es que la norma sea susceptible de aplicarse un número indeterminado de veces. De la generalidad se deriva asimismo el carácter impersonal de la ley, que no puede contraerse a uno o más individuos determinados, sino que ha de estar concebida sin referencia a personas y destinada a operar respecto de todos aquellos que se encuentren en las circunstancias previstas en el texto regulador; pero sin que ésto signifique que no pueden existir leyes que solamente consideren a ciertas categorías de personas y que de hecho priven sobre un número escaso de ellas, pues lo importante es que el lenguaje de la norma conserve impersonalidad y no identifique a los sujetos en forma particularizada.

En discrepancia con la legislativa, la función jurisdiccional persigue como meta la aplicación del derecho a casos particulares, por eso se dice conteramente que el legislador crea el orden jurídico, mientras que el juez lo actúa declarándolo en situaciones de contienda.

El antecedente o motivo que provoca esta función es la declaración de una situación de conflicto preexistente, es decir, se supone un estado de pugna entre las pretensiones de dos partes que éstas no pueden solucionar por sí solas, sino que es menester que las resuelva un tercero independiente colocado por encima de ellas que es un órgano del Estado, mismo que al sustituirse o imponerse

à la voluntad de aquéllas para declarar el derecho incierto o controvertido obra por cuenta ajena. Mas la función jurisdiccional no se circunscribe a determinar que hay una situación de conflicto, tiene también la finalidad de tutelar el orden jurídico y ponerle término al conflicto mediante una sentencia; a través de la sentencia se restaura el orden jurídico violado y se resuelve la situación de conflicto, imprimiendo a la decisión que se pronuncia el carácter de cosa juzgada, pues para que tenga firmeza y estabilidad debe presumirse -- que contiene la verdad legal.

Con fino criterio de distinción material entre lo legislativo y lo jurisdiccional, enseña el profesor de la Universidad de Florencia, Calamandrei (12), que el poder legislativo se manifiesta en establecer nuevas normas jurídicas y el jurisdiccional en hacer observar las normas establecidas. La ley sobresale por ser una volición general, abstracta e innovativa, en tanto que el acto jurisdiccional se define con los caracteres contrapuestos, pues el mismo tiene un efecto especial, concreto y declarativo. El acto legislativo posee no verdad porque constituye nuevas relaciones jurídicas en serie, esto es, da relevancia jurídica a clases de hechos que antes no la tenían, al contrario, el acto jurisdiccional no forma derecho para el futuro, pues cuida del que ya se ha concretado e individualizado en el pasado.

Dos características comunes ofrecen las funciones legislati

va y jurisdiccional, las de imparcialidad e intermitencia (13). El legislador, en cuanto a tal, nunca interviene en las relaciones jurídicas que derivan de las normas por él formuladas. El juez debe aplicar el derecho existente y se encuentra ubicado sobre las partes, por lo que actúa a cuenta extraña. Tanto el legislador como el juez efectúan su labor en forma periódica cuando las necesidades estatales lo demandan.

El estado realiza, aparte de las dos actividades señaladas, una función administrativa a cargo primordialmente del Ejecutivo. En forma extractada, expresaremos que la función administrativa consiste en una actividad autónoma y constante, mediante la cual se efectúan dentro de los límites fijados por el orden jurídico, una serie de tareas concretas tendientes a satisfacer intereses generales.

De las líneas anteriores se desprenden varios elementos que integran la función administrativa.

El elemento formal de la función administrativa consiste en que se realiza por medio del poder ejecutivo (14). Por fuerza de la tradición y por la manera como actúa este poder, la doctrina y la legislación le han asignado la función administrativa. Hay casos de excepción en los cuales el poder legislativo o el judicial desempeñan la actividad administrativa, pero tales excepciones son relativas y no desvirtúan la regla general.

Otro elemento de la función administrativa es su autonomía, su iniciativa en el actuar. En la función administrativa el estado podría decirse que actúa de oficio, como parte interesada en los propios actos que realiza; los actos de la función administrativa tienen un objeto: la prestación de un servicio o la realización de actividades reguladas por el interés público. Para el cumplimiento de estos cometidos, la administración tiene que desarrollar una actividad permanente, constante.

La función administrativa, aspecto que constituye otro elemento, es concreta, particular, sus efectos son limitados, circunstanciales. El elemento de individualización se manifiesta en los actos que de ordinario la administración realiza, acto subjetivo y acto condición, aquél crea una situación jurídica concreta y éste condiciona la aplicación de la ley al caso particular (15).

¿Cuál es la situación de la función administrativa respecto de la legislación y la jurisdicción?

En relación con la legislación que lleva como objeto directo la formación del derecho y es general, se destaca la función ad--

ministrativa por su cometido inmediato consistente en ejecutar una serie de actos con sujeción al orden jurídico vigente, así como también por constituir una actividad práctica, concreta, particular, cuyos efectos son limitados y circunstanciales.

Frente a la jurisdiccional que es declarativa, supone la existencia de un conflicto y porta como fin consolidar el orden jurídico, mirando el resto del orden social como algo dado, difiere la función administrativa por no suponer ni contienda previa, ni resolución de controversia, como también porque "tiene que ver con el orden social como un todo" (16), al cual aspira a transformar mediante la realización de actos materiales o jurídicos, dictados para mitigar o satisfacer las necesidades colectivas.

La función administrativa no es imparcial e intermitente como las funciones legislativa y jurisdiccional. En la administración el estado obra por sí mismo y no por cuenta ajena, su interés es grande en la realización de las tareas administrativas, pues de su buen cumplimiento depende que los fines que le han sido confiados se actualicen. Además, la actividad administrativa es siempre continua y permanente, por exigirlo así los urgentes requerimientos sociales que trata de satisfacer.

Ahora bien, veámos cuál es la situación constitucional del ejecutivo latinoamericano aplicando la teoría de las funciones.

### Atribuciones Administrativas.

En las leyes fundamentales de nuestros países como lo señala la teoría de las funciones, se confía al presidente el ejercicio de la función administrativa, sin embargo, cabe añadir que aunque la órbita de competencia presidencial se compone primordialmente de facultades administrativas, contiene también atribuciones de naturaleza legislativa o que incluso se relacionan con la actividad jurisdiccional, mismas que más adelante veremos.

Es cierto que en las constituciones latinoamericanas se reconoce la importancia de la función administrativa respecto del ejecutivo, pero las fórmulas que se emplean para aludir a esta interesante tarea son algo diferentes. A veces se hace la afirmación general y categórica de que el presidente es la "suprema autoridad administrativa" o "jefe de la administración pública", para después detallar en varios incisos las atribuciones que por tal motivo le pertenecen, así sucede en las leyes fundamentales de Colombia, art. 120, Nicaragua, art. 194, y Dominicana, art. 65. Otras ocasiones dentro del precepto dedicado a señalar las atribuciones del ejecutivo, encontramos un inciso especial en el que se indica que a tal órgano incumba "tener a su cargo la administración general del país" o ejercer "la dirección superior de la administración federal", de tal modo lo establecen las constituciones de Argentina, art. 86, 1 y Brasil, art. 81, fracc. I. Por último, existen también constituciones que son menos rotundas, se concretan a enumerar las diversas facultades de carácter adminis

trativo que posee el presidente, como acontece con las de Costa Rica, art. 139-140, Guatemala, art. 189 o México, art. 89.

Sea como fuere, nadie pone en duda que el presidente latinoamericano es el titular nato de la administración, y como tal le corresponde un dilatado ámbito de competencia que se integra por numerosas y variadas facultades, entre las que destacan aquellas que podrían denominarse de "administración general".

En virtud de estas facultades el presidente se constituye en el principal propulsor de la administración pública, a través de acuerdos, decretos o resoluciones de carácter concreto o individualizado. Los actos que realiza el presidente revisten una notable variedad; algunos aumentan la esfera jurídica de los particulares, como la concesión, la aprobación y la dispensa; otros limitan o disminuyen esa misma esfera, así la expropiación, las órdenes y las penas disciplinarias; hay también los que condicionan el ejercicio de un poder por parte de un órgano, la designación, el requerimiento y la propuesta, sirven a manera de ejemplo.

Puede considerarse al poder ejecutivo como eje del estado latinoamericano. En las constituciones de nuestros países se conceden al presidente importantes facultades de orden interno e internacional, que le permiten desempeñar un papel clave en decisiones vitales para la nación, cuando ésta atraviesa por instantes histó-

ricos difíciles que cuestionan su propia existencia, así sucede con ciertas facultades vinculadas con las relaciones exteriores, la defensa nacional, la seguridad interna o las relaciones con los poderes legislativo y judicial. Aquí se entra en el apasionante tema de los actos políticos o de gobierno, que en la doctrina son objeto de serias controversias en cuanto a su naturaleza y a su alcance. Por la trascendencia que tal actividad política del ejecutivo revista, se ha dedicado el último apartado para ella con el nombre de gobierno de administración.

Otro sector de actividad del ejecutivo son las atribuciones que corresponden al dominio económico y social. En nuestros días corresponde al estado una posición central en la solución de las cuestiones económicas y en general de los problemas sociales, su intervención en este campo se realiza fundamentalmente a través del poder ejecutivo, que en no pocas ocasiones ha llegado a convertirse en el principal promotor y ejecutor de los planes de desarrollo nacional. De ahí que el propio nombre tradicional de poder ejecutivo, ha dicho el maestro Fix Zamudio, resulte inadecuado para la estructuración moderna de dicho órgano, y que en la actualidad debiera hablarse más bien de "un Departamento o Poder Planificador o Coordinador de las actividades del gobierno, ya que no se trata de un simple ejecutor de las leyes aprobadas por el legislativo, sino de un órgano dinámico que dirige y encauza la política y la administración

tanto interior como exterior de la Unión" (17).

Si repasamos ligeramente las constituciones latinoamericanas, captamos que en mayor o menor medida conceden intervención al ejecutivo en el vasto dominio económico y social. A manera de ejemplo recordemos que en nuestro país importantes dominios sociales son ahora del resorte del presidente, nuestra constitución de 17 le otorga a este órgano facultades considerables para intervenir en la economía, en el problema agrario o en los problemas laborales según los artículos 27, 28, 123 y 131.

Dentro de las atribuciones administrativas sobresale también la potestad de nombramiento del presidente latinoamericano, que le permite el control indiscutible del aparato gubernamental y sustenta en buena parte su influencia en el orden político. El presidente nombra y destituye libremente a sus secretarios de estado, designa a los principales funcionarios administrativos, a los directores de empresas descentralizadas, provee por sí o interviene de manera decisiva para los cargos militares o diplomáticos de mayor importancia. En muchos países latinoamericanos sigue prevaleciendo el sistema del "botín" porque los puestos públicos sirven para recompensar ciertos servicios, ayudar a los amigos o contentar a políticos influyentes, dejándose en segundo plano las aptitudes para la función administrativa.

Las relativas limitaciones que se establecen para la potestad del nombramiento del presidente latinoamericano se refieren a ciertos altos cargos diplomáticos, militares o judiciales, para los cuales las constituciones de nuestros países indican que su nombramiento se hará por el ejecutivo pero con la ratificación del Senado. Así sucede en los siguientes textos fundamentales: Argentina, art. 86, incisos 5, 10 y 16; Dominicana, art. 55, inciso 4, art. 190, inciso 16; Paraguay, art. 180 inciso 8 y 11; Uruguay, art. 108, incisos 11, 12 y 13; México, art. 89 fraccs. III, IV, V y XVIII.

Pero frente a tales limitaciones, encontramos que no pocas constituciones otorgan considerable intervención al ejecutivo respecto de la organización local. Casi todas las leyes fundamentales colocan al gobierno de la capital del país en manos del ejecutivo. Algunos textos confían el gobierno de los departamentos a funcionarios nombrados por el ejecutivo: Salvador, art. 101, Guatemala, art. 859, incisos 14 y 231; Panamá, art. 164; Paraguay, art. 14 y Nicaragua, art. 244. Hasta los municipios llega también la influencia que las constituciones conceden al ejecutivo; en Brasil, según el art. 61 en su fracción VIII, corresponde al presidente aprobar el nombramiento de los alcaldes de los municipios declarados de interés nacional; en la Dominicana, de acuerdo con los incisos 11 y 25 del artículo 55, compete al presidente cubrir las vacantes en importantes cargos municipales y anular cuando así corresponda los arbi-

trios de los Ayuntamientos; por último, la Constitución de Paraguay, en su artículo 23, señala que el poder ejecutivo puede intervenir a los municipios, y la de Nicaragua, en su artículo 250, hace también depender los presupuestos y los planes de arbitrios municipales del propio ejecutivo.

Mención especial debe hacerse, finalmente, de las atribuciones en el aspecto fiscal que posee el presidente, y que en la realidad dejan en sus manos la elaboración, la ejecución y a veces hasta la misma revisión del presupuesto nacional. Se admite comúnmente que al poder ejecutivo corresponde la preparación del presupuesto, dado que es el órgano que tiene los elementos técnicos y la información necesaria para programar los ingresos y proveer los egresos, mas en los países latinoamericanos que carecen de un control legislativo eficiente, el hecho de que el ejecutivo confeccione el presupuesto significa frecuentemente que la asamblea lo aceptará en los términos propuestos, en ocasiones sin ninguna modificación. A lo anterior hay que añadir el papel preponderante del presidente en la ejecución del presupuesto, es él quien se encarga de realizar la política autorizada por el legislativo y de decidir la manera en que se gastará en cada área gubernamental. Por lo que se refiere a la fiscalización del presupuesto, las constituciones latinoamericanas lo han encomendado a un órgano auxiliar del legislativo que se denomina contraloría, tribunal de cuentas o contaduría, cuyo grado de inde

pendencia varía, pero que en la mayoría de los casos demanda más eficiencia y prontitud en la realización de sus tareas (18).

### Atribuciones Legislativas.

Es un fenómeno contemporáneo la intervención creciente del ejecutivo en la legislación, pero en los países latinoamericanos que se distinguen por sus débiles asambleas, por los superiores recursos con que cuenta la administración, por las exigencias derivadas de un desarrollo que debe ser inmediato y por las frecuentes situaciones de emergencia, hay que añadir que el referido fenómeno es definitivamente abrumador. Hoy día el primer legislador en los países latinoamericanos es el ejecutivo, a las cámaras sólo se les ha dejado una lánguida vida bajo candilejas o cuando mucho de recinto para sonoros pero ineficaces discursos, ante la imposibilidad de ejercer un control efectivo o cuando menos presentar alguna oposición u objeción a las leyes.

Gran parte de la legislación que elabora el ejecutivo proviene de la facultad reglamentaria, actividad formalmente administrativa pero materialmente legislativa, que en los últimos años, como lo apunta Jaime Castro, ha representado una importante "fuente de ampliación de los poderes del presidente" (19). En efecto, el presidente latinoamericano ha utilizado la potestad que comentamos no --

sólo para lograr la adecuación de las leyes en el detalle, sino también para reformarlas, estatuir en muchas cuestiones económicas e incluso reglamentar leyes civiles, penales y laborales. Facilita tal empleo de la facultad reglamentaria un rasgo singular de las constituciones latinoamericanas, en las cuales -dice Brice- "existe consignado de manera expresa el poder del ejecutivo para reglamentar las leyes, lo que no aparece en la constitución de Estados Unidos de manera explícita" (20).

A través de sus facultades colegislativas, el presidente latinoamericano influye en todo el proceso mediante el cual se crea la ley, pudiéndose asegurar que se ha operado un marcado desplazamiento de la legislación en favor del ejecutivo y en detrimento de las asambleas, dado que aquél órgano se encarga no sólo de iniciar las leyes, sino también de vigilar su elaboración y en ocasiones determina hasta su vigencia. Entre las principales facultades colegislativas están las siguientes: a) Iniciativa.- El presidente latinoamericano, a diferencia del norteamericano, posee facultad para iniciar leyes reconocidas en la constitución, lo cual le facilita notablemente su intervención en el proceso legislativo. Por otra parte, esta misma facultad está fortalecida por ciertas iniciativas exclusivas del presidente en dominios determinados (iniciativa legislativa "privilegiada" o "reservada" en ciertas materias económicas y fiscales), así como por el llamado "trámite de urgencia" de ciertos proyectos de --

ley que interesan al gobierno. b) Participación en el proceso legislativo.— Varias constituciones latinoamericanas facultan a los colaboradores del ejecutivo para participar en el proceso de elaboración de las leyes, es evidente que tal intervención, en las deliberaciones del legislativo puede orientar y ejercer una influencia determinante en sus decisiones; c) Promulgación, sanción y veto.— De estas facultades sobresale el veto que el ejecutivo latinoamericano tiene muy amplio, dado que puede ejercerlo en forma total o parcial en el proyecto de ley aprobado por el legislativo, a diferencia del presidente norteamericano que sólo lo hace en forma global; d) Apertura y prórroga de sesiones ordinarias, convocatoria a sesiones extraordinarias. La mayoría de las constituciones latinoamericanas conceden estas facultades al presidente latinoamericano.

Mediante las facultades extraordinarias el ejecutivo latinoamericano ha acrecentado su poder y expedido una elevada cantidad de leyes. Las facultades extraordinarias, como lo afirma la doctrina generalmente reconocida, se comprenden en el marco de un estado de derecho, precisamente cuando en éste el orden público externo sufre perturbaciones, señala Carlos Peláez, una de las respuestas es el estado de sitio (21). Cualquier país puede atravesar por circunstancias difíciles, compulsivas, ante causas externas o internas que subvierten el orden público, para enfrentarlas se requiere que el gobierno tenga aún mayores atribuciones de las normales, porque es

preferible --decía Lincoln-- en esos momentos que el gobierno sea -- fuerte para conservar las libertades, y no demasiado débil para --- mantener su existencia. El uso de las facultades para estos casos-- de emergencia, sin embargo, se ha deformado, notablemente en el -- ámbito latinoamericano, donde los ejecutivos lo emplean frecuente--- mente para mantener a la sociedad en una situación de incertidum--- bre jurídica e incluso de abuso incontrolable del poder. Como existe una gran vaguedad en torno a los supuestos o causas que dan lugar al estado de emergencia, se han manejado siempre con demasiada -- flexibilidad, cuando se habla de "conmoción anterior", de "subver--- sión", de "calamidades públicas" o incluso de "traición a la patria", se utilizan conceptos que por su falta de tipificación son propicios a la manipulación y a la motivación demagógica; por eso que tales ex--- presiones, ha dicho Diego Valadés, "están altamente viciadas por el arbitrario uso de que han sido objeto en innumerables ocasiones. No -- hay un solo país de este continente donde el exceso o el desvío de -- poder no haya sido, alguna vez, fundado en la ambigüedad de las--- normas que prevén el estado de excepción... de ahí que numero--- sos autores hablen de dictadura constitucional". (22).

La incertidumbre que provocan las situaciones de emer--- gencia es particularmente grave respecto de los derechos humanos; -- en efecto, subraya el maestro Fix Zamudio, no existe "una base --- esencial en las disposiciones constitucionales que impidan extralimi---

taciones de parte de los organismos legislativos o del mismo ejecutivo en uso de facultades extraordinarias para legislar", se deja a la legislación ordinaria y con frecuencia a aquélla que se dicta precisamente en las situaciones de emergencia, el establecimiento de las restricciones a los instrumentos específicos de tutela a los derechos humanos; por eso ha surgido "una tendencia cada vez más vigorosa que reclama la subsistencia de los instrumentos procesales titulares de los derechos humanos en las situaciones de emergencia" (23). Son estas afirmaciones válidas en general para Latinoamérica. Por lo que se refiere a México, las facultades extraordinarias han tenido una trayectoria accidentada y apasionante, en el pasado siglo y aún en el México postrevolucionario se hizo un uso intenso de tales atribuciones (24).

#### Facultades relacionadas con la Jurisdicción.

Influencia marcada posee también el presidente latinoamericano sobre la actividad jurisdiccional, ya sea porque interviene en el nombramiento de los principales funcionarios judiciales, porque se requiere de su concurso para que los tribunales funcionen eficazmente o porque incluso en su órbita se encuentran ubicados, al menos formalmente, algunos tribunales de carácter administrativo, como sucede en nuestro medio con los tribunales de trabajo o el fiscal de la federación.

Ciertas constituciones latinoamericanas otorgan al ejecutivo facultad para nombrar a los principales funcionarios judiciales, - esto es, a los magistrados de la Corte Suprema y a veces también de los titulares de tribunales de menor jerarquía, así sucede en - - Argentina, art. 86, 5, Brasil, art. 118, Paraguay, art. 80, inciso 8, y México, art. 89, fraccs. XVII y XVIII. Cabe hacer la salvedad que existen también países donde se siguen sistemas diferentes, otorgándose al legislativo atribuciones para integrar los organismos judiciales: Costa Rica, art. 167; Venezuela, art. 214; Dominicana, - art. 23, 1; Guatemala, art. 242.

Casi todas las constituciones latinoamericanas conceden - intervención al ejecutivo para el indulto, conmutación o reducción de penas por delitos políticos y también por delitos comunes, aunque - tal facultad requiere a menudo de un informe de la autoridad jurisdiccional. A este respecto es conveniente ver las siguientes constituciones: Argentina, art. 86, 5; Brasil, art. 81, fracc. XXII; Colombia, art. 119, 4; Honduras, art. 201, 41; Panamá, art. 163; Guatemala, art. 169, 60; El Salvador, art. 79, 16; Venezuela, art. 190, 21; Nicaragua, art. 192, 3; México, art. 89, fracc. XIV.

En relación con el poder judicial, se consagra también - frecuentemente en las constituciones una norma en el sentido de que el ejecutivo tiene la obligación de auxiliar en el cumplimiento de sus resoluciones a los tribunales: Colombia, art. 119, 2; El Salva-

dor, art. 78, 7; Guatemala, art. 189, 9; Nicaragua, art. 192, 2; - Honduras, art. 201, 5; Venezuela, art. 205; Uruguay, art. 168, 23; México, art. 89, fracc. XII.

Algunos textos fundamentales conceden al ejecutivo atribuciones para vigilar y controlar la actuación de los órganos judiciales, tal es el caso de Nicaragua donde al presidente incumbe de acuerdo con el artículo 192 "velar por la conducta de los miembros del poder judicial" y solicitar se "repriman" los actos contrarios al ejercicio de su cargo que realicen, así acontece también en México donde de acuerdo con el artículo 111 en relación con la fracción XIX del artículo 89 constitucional, el presidente puede pedir la destitución, "por mala conducta", de los principales funcionarios judiciales en el orden federal.

#### 7.- Gobierno y Administración.

Las atribuciones presidenciales pueden contemplarse también desde el punto de vista formal, que las resume en dos principales zonas de actividad; el gobierno y la administración. Esta distinción siempre ha despertado un vivo interés en la doctrina; particularmente en el medio latinoamericano ha tenido bastante influencia, constituciones ha habido que hablaron de un poder político y de un poder administrador, asimismo en los denominados "actos de gobierno" ha encontrado el ejecutivo argumento para acrecentar su poderío.

Opiniones diversas se han emitido por los tratadistas --- acerca del gobierno y la administración. Para algunos autores, como Jeze o Berthélemy, la diferencia entre esas dos actividades carece de fundamento jurídico (25). Otra teoría afirma que el gobierno es una actividad estatal no sujeta a derecho, consistiendo en un ---- cuarto poder o teniendo una naturaleza más bien ideal, así opinan - Mayer y Jellinek (26). Se ha considerado también que el gobierno - está comprendido dentro de la actividad administrativa (27). Existe, por último, la tesis que sitúa al gobierno y a la administración en el poder ejecutivo; a esta tesis, en nuestra opinión la correcta, se han afiliado prestigiados tratadistas, cuyas observaciones sirven para di- ferenciar los conceptos referidos (28).

Se pueden señalar varias diferencias entre gobierno y ad- ministración.

La diferencia más notable es la de grado o jerarquía, - pues la importancia política de la actividad gubernamental es mayor que la que presenta la actividad administrativa. El gobierno es un - hacer netamente político, ya que radica en asumir la suprema direc- ción de los negocios públicos; es función de iniciativa y dirección; - lleva como finalidad dar protección a los intereses más altos y deli- cados del Estado, pero no en sus manifestaciones aisladas, sino --- considerados globalmente, como unidad. Frente a él, la administra-

ción resulta dominada y determinada, pues administrar es una tarea cotidiana que desciende hasta los actos más simples, 'en la satisfacción de las necesidades colectivas. Gobierno y administración guardan relaciones estrictas y necesarias, el gobierno requiere de la administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas, y la administración requiere del gobierno como principio motor que la impulse. En suma, el gobierno encierra la idea de supremacía o superioridad porque vela los intereses nacionales, la administración entraña la idea de subordinación pues cuida de los intereses políticos.

De esta disimilitud, que gira en torno a la trascendencia política, brotan otras no menos primordiales.

La administración se ejerce tanto en los órganos superiores como inferiores del poder ejecutivo, mientras que el gobierno únicamente por los superiores. Regularmente las facultades de gobierno residen en el presidente de la república o el jefe de estado, a veces se extienden a sus ministros, lo que se debe a que por el lugar especial que ocupan los órganos más altos son independientes, puesto que tienen el derecho de mandar sin estar obligados a obedecer. No gobiernan, por consiguiente, los órganos que están en los sitios inferiores del ejecutivo, ni tampoco las entidades antárquicas las empresas de Estado y las empresas de economía mixta, quienes dictan solamente actos administrativos. Muy gráficamente esta ca--

racterística se ha destacado expresando que hay gobierno en las escales superiores del ejecutivo y administración en las inferiores.

El gobierno es una actividad discrecional y la administración es una actividad reglada. En la actividad gubernamental disfruta el ejecutivo de un amplio poder de iniciativa, esta gran dosis -- de discrecionalidad se deriva de la naturaleza misma de la actividad que realiza, que se ha creado para salvaguardar la existencia del Estado en ciertos momentos decisivos, en los cuales los gobernantes necesitan tener un margen de acción vasto para aplicar la decisión que más convenga a los intereses nacionales. La administración, en cambio, es siempre reglada, sujeta estrictamente a los principios de juridicidad y de legalidad, a este último incluso se le considera como "una red sin costuras".

De esta diferencia anterior, se desprendió la aseveración -- de que el gobierno está exento de contralor jurisdiccional y que la -- la administración es impugnabile por recursos contenciosos, sin embargo hay que hacer notar que esta aseveración ha dado lugar a muchos abusos, dado que los gobernantes -- particularmente en Latinoamérica -- han encubierto hechos injustificables y arbitrariedades bajo el concepto de gobierno.

Frente a tan grave situación, ha expresado el maestro ---  
Fix Zamudio, los tribunales latinoamericanos se han mostrado hasta

ahora especialmente tímidos en el control de los actos de gobierno, por lo que recomienda muy acertadamente que:

"La función de órgano de justicia constitucional de los tribunales latinoamericanos, especialmente las Cortes Supremas, sólo podrá lograr efectividad, así sea limitada, cuando se superen los -- obstáculos hasta ahora insalvables de la interpretación desorbitada -- de los actos políticos y de gobierno, así como las constantes declaraciones de emergencia y la promulgación de estatutos calificados -- con razón o sin ella, de revolucionarios, y para ello podrían utilizarse los instrumentos de la "razonabilidad" que ha sostenido valientemente en alguna época la Suprema Corte Argentina, y en lo que -- resulta aplicable, el recurso de "desvío de poder", creado por la jurisprudencia del Consejo de Estado francés para determinar los límites de las facultades discretionales del ejecutivo (29).

Queda solamente por agregar que de la actividad gubernamental se derivan varios actos de gobierno o políticos, incumbe a -- cada legislación nacional normarlos pero existen coincidencias generales. Por lo regular, se han considerado como actos de gobierno los siguientes: declaración de estado de sitio, relaciones del ejecutivo con el legislativo, relaciones internacionales, suspensión de garantías, indulto, nombramiento de funcionarios, intervención federal en los Estados, expulsión de extranjeros.

Notas Bibliográficas al  
Capítulo VI.

- (1) En la Historia de las Ideas Políticas encontramos varios antecedentes de la teoría de la división de poderes. Platón, en "Las Leyes", expuso la teoría de la forma mixta de gobierno que guarda cercano parentesco con el principio divisorio. Por su parte, Aristóteles, en "La Política", señaló tres ramas en todo gobierno: la asamblea deliberante, los magistrados o funcionarios administrativos y los tribunales. Más tarde, Polibio, y otros pensadores se refirieron a la forma mixta de gobierno.
- (2) Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes; traducción de Nicolás Estévez, París, Casa Editorial Garnier Hermanos, -- 1938, pp. 222-223.
- (3) Montesquieu, op. cit., p. 224.
- (4) Urquidí, Víctor "Legislación para el Desarrollo Económico", en América Latina ¿Evolución o Explosión? México, Libros Unidos Mexicanos, 1934, p. 230.
- (5) Actualmente, casi la totalidad del transporte ferroviario lo prestan empresas del estado, sucede lo mismo con la explotación y refinación del petróleo, tiene también intervención importante el sector oficial en las empresas eléctricas, aéreas, siderúrgicas y otros renglones básicos de la economía. Para más datos, véase: "Las Empresas Públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo", en Boletín Económico de América Latina (Naciones Unidas) Vol. XVI, No. 1, 1er. Sem. de 1971, pp. 1 ss.
- (6) Frondizi, Silvio. El Federalismo en la República de Argentina, cit., pp. 97-98; Sánchez Viamonte, Carlos. El Constitucionalismo a mediados del siglo XIX en Argentina, cit. -- pp. 124-125.
- (7) Miranda, José. Reformas y Tendencias Constitucionales Recientes de la América Latina (1945-1956), México, UNAM, -- 1957, pp. 278 ss.
- (8) Consultar para las declaraciones el "Diario Excelsión", Ibíd.

- (9) En Chile, explica Silva Bascuñan, el presidente se mantuvo — como gran elector del país, al menos hasta 1891, a esta práctica contribuyó la constitución portaliana del gobierno imperial que creó una tradición de estabilidad en el ejecutivo chileno y supo imbuir la idea de distinguir al titular accidental-ejecutivo y la función que desempeña que es permanente. Cfr. Silva Bascuñan, Op. cit. pp.
- (10) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo; 8a. ed. México, Porrúa, 1960, p. 25.
- (11) García Máynez, Eduardo. Introducción de Estudio del Derecho. México, Porrúa, 1958, p. 52.
- (12) Cfr. Calamandrei, Piero. Instituciones de Derecho Procesal — Civil. Buenos Aires, Editorial Depalma, 1943, pp. 107-108.
- (13) Díez, Manuel María. El Acto Administrativo. Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1961, p. 41.
- (14) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo; 5a. ed. México, Impresora Galve, 1972, pp. 145, 149-150.
- (15) Serra Rojas, Andrés. op. cit., pp. 148-49.
- (16) Díez, op. cit., p. 43.
- (17) Fix Zamudio, Héctor. "Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano", en Comunicaciones Mexicanas — al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado. México, UNAM, 1966, p. 155.
- (18) En torno a las atribuciones fiscales del ejecutivo latinoamericano: Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. El Régimen Financiero del Estado en las constituciones latinoamericanas. México, UNAM, 1973; también Camargo, Pedro Pablo. El Control fiscal en los Estados Americanos y México. México, UNAM, 1969.
- (19) Castro, Jaime. "Funciones del Presidente de la República de Colombia", en Revista de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Vol. XIX, Núm. 3, Dic. de 1968, pp. 503-504.
- (20) Brice, Angel Francisco. El Poder Ejecutivo, en Revista de — Ciencias Jurídicas, Caracas, Año 2, Núm. 2, Marzo de 1959, p. 34.

- (21) Peláez, Carlos. Estado de Derecho y Estado de Sitio. Bogotá, Editorial Temis, 1955.
- (22) Valadés, Diego. La dictadura constitucional, cit., p. 156.
- (23) Fix Zamudio, Héctor. "La Protección Procesal de los Derechos Humanos en América Latina y las Situaciones de Emergencia", en El Foro, abril-junio 1973, pp. 33-34, 38.
- (24) A este respecto, Palacios, Ramón J. Las Facultades Extraordinarias del Ejecutivo. Puebla, Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma, 1955.
- (25) Cfr. Berthélemy, H. Traité Élémentaire de Droit Administratif; 3ème. ed. París, Rousseau et Cie., 1953, p. 134; Jeze, -- Gastón. Los Principios Generales del Derecho Administrativo; traducción de Carlos García Oviedo. Madrid, Editorial Reus, 1928, pp. 245 y ss.
- (26) Cfr. Mayer, Otto. Derecho Administrativo Alemán; traducción de Horacio Heredia y Ernesto Krotoschin. Buenos Aires, Editorial Depalma, 1949, pp. 455, 11-12; Jellinek, Jorge. -- Teoría General del Estado; traducción de Fernando de los Ríos Urrutí. México CÉCSA, 1958, p. 502.
- (27) Cfr. Zanobini, Guido. Curso de Derecho Administrativo; traducción de Masnatta y Fonce. Buenos Aires, Ediciones Anaya, 1954, Tomo I, pp. 25-26; Sayagués Lasso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Montevideo, Editorial Martín Bianchi Altana, 1959, Tomo I, pp. 402-403.
- (28) Cfr. entre otros Merki, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1935, p. 65; Hauriou, Maurice. Précis Élémentaire de Droit Administratif; 5ème ed. París, Librairie du Recueil -- Sirey, 1943, p. 11; Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1951, Tomo I, 29-30, 41 y ss.; Carré de Melberg, Roger. -- Teoría General del Estado; traducción de José Lión Lapetere. México, Fondo de Cultura Económica, 1948, pp. 483 y ss.; -- Esméin, A. Éléments de Droit Administratif; 8ème. éd. París, Société Anonyme du Recueil Sirey, 1927, pp. Diez Manuel Marfa. Derecho Administrativo. Buenos Aires, Bibliográfica CMEBA, 1963, Tomo I, pp. 103, 111-112.
- (29) En su valiosa ponencia general "Función del Poder Judicial -- en los Sistemas Constitucionales Latinoamericanos", presentada al Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, celebrado en México en agosto de 1975.

## CONCLUSIONES .

Con base en este estudio expondremos, a manera de proposiciones sintéticas, las principales conclusiones a que hemos llegado.

PRIMERA: El pasado indígena y colonial dejó huella en la formación del poder político y de las propias naciones latinoamericanas. Aquellas épocas nos legaron una profunda tradición de poder personal, en virtud de que el monarca indígena como el virrey fueron ejecutivos fuertes, centralizados. Los territorios de los diferentes países y los centros actuales de poder político tienen, en buena parte, sus raíces en las viejas capitales indígenas o en las divisiones establecidas durante la colonia.

SEGUNDA: Municipio y libertad política son palabras que en los primeros días de la independencia llegaron a identificarse. El municipio se coloca en esta hora en un lugar de avanzada: cierra filas contra la invasión napoleónica, encabeza los primeros movimientos independistas, sirve de enlace entre las autoridades coloniales y el nuevo ejecutivo surgido de la emancipación. De los cabildos, órganos ejecutivos de transición, nacieron las juntas gubernativas que expedían nuestras primeras cartas constitucionales.

TERCERA: Asunto de interés primordial para las constituciones independistas fue el poder ejecutivo. En torno a dicho órgano estatal se libraron algunas de las querellas políticas más acaloradas de la época, se sugirieron distintos modelos para su organización y se realizaron audaces experimentos. Por eso hemos denominado a la Independencia como Período de Ensayo o Formación del Ejecutivo, dado que éste es todavía en esta etapa un mero bosquejo, carente de orientaciones definidas o bien porque teniéndolas, la vigencia de las leyes que las consagraron fue escasa o nula.

CUARTA: Cuatro fueron los modelos que surgieron en la independencia respecto al poder ejecutivo, a saber: a) monárquico, vinculado con las viejas tradiciones; b) colegiado, de inspiración francesa y en cierto modo autóctona; c) vitalicio, originado en el pensamiento político bolivariano; d) presidencial, derivado del sistema norteamericano. El modelo presidencial fue el que finalmente se impuso en Latinoamérica, aunque con algunos elementos derivados del régimen parlamentario.

QUINTA: Revolución política y jurídica fue sobre todo la independencia. En el aspecto político, la insurgencia se tradujo en la pérdida de las colonias por España y Portugal, en la creación de nuevos estados y en la aparición de sentimientos nacionales. So

bre estos efectos políticos se injertaron los jurídicos: adopción de constituciones liberales, con marcadas influencias norteamericanas y francesa; introducción del federalismo en algunos países; cambio del régimen monárquico por el republicano; establecimiento del — régimen presidencial.

- SEXTA: Latinoamérica atravesó después de la independencia por un período crítico. La desaparición de la autoridad virreinal provocó de inmediato un sensible vacío de poder, que propició el dominio de hombres fuertes o caudillos en los jóvenes estados. Puede llamárselo apropiadamente etapa de los caudillos a esta fase de nuestra historia, la cual se extiende a lo largo del siglo diecinueve. Todo el régimen político giró alrededor de esas vigorosas personalidades, cuya principal ambición fue conservar y acrecentar el poder, por el cual libraron entre sí disputas enconadas.

SEPTIMA: Florecieron los caudillos gracias al propicio ambiente político que siguió al movimiento de emancipación; naciones — aún por construir, ausencia de una clase dirigente preparada para el mando, frecuentes guerras civiles y la consiguiente intranquilidad general, todo conspiraba para que se impusiera el gobierno de un — hombre fuerte. La historia de los primeros años en los países latinoamericanos es sobre todo biográfica. Se distingue porque las —

formas y el gobierno mismo se subordinan a los individuos, el poder personal estuvo por encima de las ideas y de las instituciones.

OCTAVA: En el ejecutivo se revela plenamente el fenómeno caudillista. Las normas constitucionales encargadas de regular este poder, se modifican de una manera constante por el caudillo para amoldarlas a sus deseos. La concepción que el caudillo lleva a las leyes fundamentales es la de un ejecutivo fuerte, dotado de una generosa esfera de acción jurídica y política, para estar en condiciones de controlar al máximo las fuerzas y los grupos sociales. Si se efectúa una ligera revisión de las constituciones de la época, numerosísimas por ciento, este hecho tiene inmediatea confirmación.

NOVENA: La etapa de los caudillos no se cerró de una manera precisa, fue terminando de manera desigual y progresiva en el escenario latinoamericano, a medida que el estado oligárquico se consolida en cada país. En los primeros tiempos, cuando el estado está en proceso de asentamiento, proliferan los caudillos militares, a mediados de siglo son sustituidos por los caudillos civiles, el instante final se produce cuando a éstos substituye la figura del presidente como institución, relegando factores personalistas y circunstanciales.

DECIMA: El derecho constitucional contemporáneo ha enriquecido su método y ampliado su campo de conocimiento, adelantos que le permiten tratar sus temas con mayor seriedad científica y apego a la realidad política. Experimenta el derecho constitucional;— por tanto, una verdadera revolución en su estudio.

DECIMAPRIMERA: A la aplicación del método jurídico en el derecho constitucional, se suma hoy la aplicación de métodos — pertenecientes a otras ciencias, como la economía, la sociología y la ciencia política. El moderno enfoque amplía el horizonte del — derecho constitucional. Ciertamente que su tema central de estudio lo siguen siendo las normas constitucionales reguladoras de los principales órganos del estado, pero éstas se entienden mejor aprovechando los resultados obtenidos en otras disciplinas.

DUODECIMO: . También el objeto de conocimiento del — derecho constitucional ha recibido beneficios manifiestos. Se menciona ya a menudo la insuficiencia del puro examen constitucionalista, — porque la verdad política de un régimen no está necesariamente en la ley fundamental del mismo. No basta entonces con la mera exégesis de los documentos jurídicos esenciales, hay que desentrañar asimismo las verdaderas fuerzas políticas y sociales que impulsan al sistema; de ahí por ejemplo el interés por los partidos y los grupos de — presión.

DECIMATERCERA: Cuando se examina el poder del ejecutivo latinoamericano, la necesidad de aplicar el nuevo enfoque constitucional se acentúa. En efecto, poner en contacto al ejecutivo con su contexto reporta buenas utilidades; mediante esta operación se comprenden, por una parte, los vínculos de dicho órgano estatal con el medio y las condiciones sociales que lo rodean, y por otra, se identifican los grupos y fuerzas políticas que actúan sobre él. Conocido el contexto, se clarifican los móviles de muchas de las normas relacionadas con el ejecutivo y la apreciación parcial cede ante el saber sistemático.

DECIMACUARTA: Para enlazar el ejecutivo con su contexto se tienen que analizar, principalmente, los siguientes aspectos: A) Marco Social.- De donde derivan una serie de condiciones que gravitan sobre el ejecutivo, como son la integración, la geopolítica, el crecimiento demográfico, la composición étnica. B) Estructura Económica.- En la cual se hace referencia al subdesarrollo y sus efectos respecto del ejecutivo. C) Instituciones.- Las fuerzas armadas, la iglesia y los partidos, cuya influencia en la vida política es indiscutible. D) Clases Sociales y Grupos de Presión.- Se refiere a la multitud de grupos originados en las clases dirigentes, media y proletaria, que accionan sobre el ejecutivo para proteger sus intereses.

DECIMAQUINTA: La tendencia dominante en el poder ejecutivo latinoamericano ha sido y sigue siendo el sistema presidencial, pero dicho sistema no se ha imitado de una manera servil, — se le ha ido adaptando a nuestras condiciones sociales hasta adquirir fisonomía propia; más aun, dentro del propio presidencialismo latinoamericano, pueden encontrarse variantes que derivan en cierto modo de la aplicación de este sistema.

DECIMASEXTA: Dentro del cuadro formal del presidencialismo, que ha actuado a manera de continente, existe un contenido plástico y heterogéneo, que se manifiesta en lo que podríamos denominar variantes o formas del presidencialismo: dictaduras oligárquicas, dictaduras militares, regímenes populistas y — regímenes democráticos.

DECIMASEPTIMA: Otras tendencias se han también experimentado en Latinoamérica. El régimen parlamentario ha sido ensayado varias veces en algunos de nuestros países, pero su éxito ha sido hasta ahora pasajero. Se ha practicado también el ejecutivo colegiado en Uruguay y todo parece indicar que habrá uno de corte socialista en Cuba.

DECIMOACTAVA: La influencia parlamentaria se incorporó al ejecutivo latinoamericano a la hora de su nacimiento y jamás desapareció. Desde las propias constituciones independentistas provienen las huellas del parlamentarismo, mismas que continúan en los años que siguen a la emancipación y persisten en nuestros textos vigentes, imprimiendo a nuestro ejecutivo un carácter singular. Común es encontrar en las leyes fundamentales en vigor huellas o resabios parlamentarios; casi todas ellas regulan el referendo, utilizan la voz ministros para designar a los secretarios de estado, regulan la interpelación o incluso el voto de censura. Pero tales matices parlamentarios han sido flores exóticas en el medio latinoamericano, hasta la fecha su importancia ha sido más aparente que real.

DECIMANOVENA: Otra característica que distingue al ejecutivo latinoamericano en su supremacía constitucional. Merced a la influencia de gobernantes fuertes, el ejecutivo fue acrecentando en cada país latinoamericano su esfera de competencia, hasta terminar por conquistar una auténtica supremacía o predominio constitucional sobre los otros poderes. Signos evidentes de tal predominio son la amplitud de sus facultades en el proceso legislativo, el amplio derecho de veto, el poder de nombramiento considerable, el abundante catálogo de actos políticos, -

entre los que destacan la suspensión de garantías y el estado de sitio, que nos hacen vivir de continuo en una dictadura constitucional.

VIGESIMA: Pero también el constitucionalismo latinoamericano ha intentado luchar contra el exorbitante predominio del ejecutivo, a través de mecanismos que restrinjan su autoridad y hagan posible el mínimo juego de poderes. Hasta ahora el principio de la no reelección constituye la conquista más preciada de nuestros países en esta magna lucha. Mediante la inclusión de la cláusula antirreeleccionista, bajo distintas fórmulas, se limitó temporalmente al ejecutivo, evitando el humano pero pernicioso sentimiento de los gobernantes de perpetuarse en el poder.

VIGESIMAPRIMERA: La relación entre constitución y ejecutivo encierra gran parte de la historia del derecho político latinoamericano. Muchos de los movimientos que han dado origen a nuestras constituciones no responden a razones estructurales, a una corriente definida de pensamiento o a una filosofía clara, sino que se fundan en eventuales circunstancias derivadas del oportunismo político o de la convivencia personal de los gobernantes. Para resolver el problema de la reelección del ejecutivo, para incorporar facultades que le eran necesarias, para variar el sistema de elecciones, para extender el mandato presi-

dencial, para mermar las atribuciones del legislativo, se ha acostumbrado dictar en cada caso una nueva constitución. Como ningún poder humano es eterno, en el momento en que el gobernante es derribado del poder o pierde influencia política, surge la reacción antiautoritaria y nuevas constituciones tratan de hacer volver al ejecutivo a sus cauces normales.

VIGESIMASEGUNDA: De ahí procede la lucha histórica que, a nivel constitucional, han librado dos tesis opuestas, el ejecutivo fuerte y el ejecutivo débil; cada uno con mecanismos visibles en las constituciones latinoamericanas en vigor. Hasta ahora la tesis del ejecutivo fuerte es la que ha triunfado en toda la línea como lo evidencia su predominio innegable, aunque algunos medios de control han tenido cierta aplicación y se aspira a robustecerlos.

VIGESIMATERCERA: En la medida en que nuestros pueblos superen la vieja antinomia entre el ejecutivo fuerte y el ejecutivo débil, se podrá ofrecer por el constitucionalismo latinoamericano un modelo aceptable que concilie la eficacia con la libertad, donde el poder ejecutivo conserve las atribuciones que le permiten actuar de manera rápida y enérgica, pero en el que operen también limitaciones democráticas que impidan su proceder arbitrario.

## FUENTES

### A) BIBLIOGRAFIA CITADA.

- Aguilar Alonso y Carmona Ferrnando. México : Riqueza y Miseria; 4a. ed. México, Ed. Nuestro Tiempo, 1970
- Alamán, Lucas. Historia de Méjico, 2a. ed. México, Editorial Jus, - 1968, Tomo III.
- Alberdi, Juan Bautista. "Conveniencia y objetos de un congreso general americano", en Hispanoamérica en lucha por su Independencia.
- Alexander, Robert. El movimiento Obrero en América Latina. México, editorial Roble, 1967.
- Alisky, Marvin. "El rechazo del sistema de presidencia pluralista - para los partidos políticos uruguayos, durante las épocas críticas" -- Revista Mexicana de Ciencias Políticas. México. UNAM, enero - marzo de 1959.
- Arinos de Melo Franco, Afonso. "El Constitucionalismo Brasileño en la Primera Mitad del Siglo XIX", en El Constitucionalismo a mediados del Siglo XIX. México, UNAM, 1957, Tomo I.
- Aristóteles. La Política; traducción de Patricio de Azcárate, Madrid, Espasa Calpe, 1962.
- Alba, Víctor. Historia del Movimiento Obrero en América Latina. - México, Editorial Limusa Wiley, 1964.
- Barre, Raymond. El Desarrollo Económico. México, F.C.E. 1970.
- Barros Arana, Diego. Historia de América. Buenos Aires, Editorial Futuro, 1962.
- Beajcau Garnier, Jacqueline. L'Economie de L'Amérique Latine; 6 edition, Paris, ¿Que sais je?. No.272.
- Berthelemy, H. Traité Élémentaire de Droit Administratif; 36me éd. Paris, Rousseau etc. Cie., 1963.
- Biscaretti di Rufina, Paolo. Introduzioni al Diritto Costituzionale -- Comparato. Milano, Guiffre. Editore, 1970.
- Boletín Económico de América Latina. Vol. XVI No.1.- Primer Semestre de 1971, Naciones Unidas, Nueva York, 1971.

- Boletín Económico de América Latina 1974, ONU, Volumen XIX, -  
Núms. 1-2
- Borja, Ramiro. Las Constituciones del Ecuador, Madrid, Ediciones  
Cultura Hispánica, 1951.
- Bolívar, Simón. "Contestación de un Americano Meridional a un Ca-  
ballero de esta Isla", en Hispanoamérica en lucha por su Independien-  
cia. México, Cuadernos Americanos, 1862.
- Bourricaud, Favre y otros. La Oligarquía en el Perú. México, --  
Editorial Diógenes, 1970.
- Camargo, Pedro Pablo. "La Federación en Colombia". Los siste-  
mas Federales del Continente.
- Cardoso, Fernando. "Hegemonía Burguesa e Independencia Económi-  
ca": Rasgos estructurales de la crisis política brasileña, en Brasil -  
Hoy. México, Siglo XXI, 1958.
- Carré de Malberg, Roger. Teoría General del Estado; traducción  
de José Lión Depetre. México, Fondo de Cultura Económica, 1948.
- Castro, Josué de. El Hambre Problema Universal. Buenos Aires, -  
ed. La Pleyade, 1974.
- Compendio Mundial 1975. (Diccionario Geográfico); Panamá, Ed.-  
América.
- Cortiñas Pelaez, Leon. "La Afirmación de la Colegialidad integral -  
en la Constitución de 1952", en Revista de Derecho, Jurisprudencia y  
Administración, Tomo 64, números. 7-8-9.
- Chaunu, Pierre. Historie de L'Amérique Latine. Paris, 1970, --  
¿Que Sais je? No. 351.
- Chonchol, Jacques. "Tenencia de la Tierra y Desarrollo en América  
Latina", en Obstáculos para la Transformación de América Latina. -  
México, FCE, 1969.
- Demicheli, Alberto. El Poder Ejecutivo. Buenos Aires, Editorial-  
Depalma, 1950.
- Díez, Manuel María. El Acto Administrativo; 2a. ed. Buenos Aires,  
Tipográfica Editora Argentina, 1961.
- \_\_\_\_\_. Derecho Administrativo. Buenos Aires, Bibliográfi-  
ca Omeba, 1963, Tomo I.

- Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Caracas, Ediciones Ariel, 1962.
- \_\_\_\_\_. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel 11 ed., París, P.U.F. 1970.
- E.L.S. "Une Population qui a double en vingt-cinq ans" en Le Monde Diplomatique, No.222, Juillet, 1973.
- Erazo Marco. "Une Economie de Plus en Plus Marginale et dependiente" en Le Monde Diplomatique, No.232, Juillet, 1973.
- Escovar Salom, Ramón. Orden Político e Historia en Venezuela; 2a. ed. Caracas, Italgráfica, 1966.
- Esmein, A. Eléments de Droit Administratif; 5eme ed. Paris, Société Anonyme du Recueil Sirey, 1927.
- Fals Borda, Orlando. Las Revoluciones Inconclusas en América Latina, 1808-1938; 3a. ed. México, Siglo XXI, 1971.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo; 8a. ed. México, Porrúa, 1960.
- Fraga Iribarne, Manuel. Sociedad Política y Gobierno en Hispanoamérica; 2a. ed. Madrid, colección de Instituciones políticas 1971.
- Ferreira, Waldemar. "A Federacao e o Presidencialismo no sistema constitucional brasileiro". Revista de Faculdade de Direito. Universidade de Sao Paulo, 1951, Volume XLVI.
- Flores García, Fernando. "La Administración de justicia en los pueblos aborígenes del Anáhuac". Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XV, enero-marzo 1965, Núm. 57.
- Floris Mangadant, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. México, UNAM, 1971.
- Fronzizi, Silvio. "Federalismo en la República de Argentina", en los Sistemas Federales en el Continente Americano. México, UNAM-FCE, 1972.
- Fuentes Mares, José. Santa Anna, Aurora y Ocaso de un Comediante; 3a. ed. México, Editorial Jus, 1967.
- Furtado, Celso. La Economía Latinoamericana desde la Conquista Ibérica hasta la Revolución Cubana; 5a. ed. México, Siglo XXI, 1974.

Gaxiola, Jorge F. "Orígenes del Sistema Presidencial". Revista de la Facultad de Derecho de México, año II, Núm. 6, abril-junio 1952.

\_\_\_\_\_. - "La Presidencia de la República", en la Revista de la Facultad de Derecho de México. No.49 1963.

Germany, Gino. "Democracia Representativa y Clases Populares" en Populismo y Contradicciones de Clases en Latinoamérica. México, Ed. ERA, 1973.

Gheerbrant, Alain. La Iglesia Rebelde en América Latina. México, Siglo XXI, 1970.

González Casanova, Pablo. La Democracia en México. México, Ediciones ERA, 1965.

Gros Espiell, Héctor. "El Ejecutivo Colegiado en Uruguay", en - Revista de Derecho de la Universidad Mayor de San Andrés. La Paz, enero-diciembre de 1964, núm. 46-74.

Hamilton, Madison y Jay. El Federalista. México, F.C.E., - 1957.

Hardy, Marcos Armando. "La Teoría del Ejecutivo Fuerte y la - Constitución Mexicana de 1824". Revista de la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, año VIII, abril-junio 1962, Núm.28.

Harold, Eugene Davis. La Presidencia en Chile.

Hauriou, André. Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. - Paris, Editions Mont Chrestien, 1970.

Heisse González, Julio. "El Constitucionalismo chileno en el Siglo - XIX", en El Constitucionalismo a mediados del Siglo XIX.

Heller, Wolfgang. Diccionario de Economía Política; 3a. ed. Barcelona, Labor, 1965.

Herrera Felipe. "La Desunión un obstáculo para la transformación de América Latina". Obstáculos para la Transformación de América Latina. México, FCE, 1969.

- Hinojosa, Eduardo de. Estudios sobre la Historia del Derecho — Español. Madrid, Imprenta del Asilo de Huérfanos del Sagrado Corazón, 1903.
- Horowitz, Irving Louis. El Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, julio-diciembre 1966, núms. 45-46.
- Ianni, Octavio. La Formación del Estado Populista en América — Latina, Ediciones ERA, 1975.
- Jalée, Pierre. El Tercer Mundo en la Economía Mundial. 3a. — ed. México, Siglo XXI, 1974.
- Jellinek, Jorge. Teoría General del Estado; traducción de Fernando de los Ríos Urrutí. Buenos Aires, Editorial Albatros, — 1943.
- Jeze, Gastón. Los Principios General del Derecho Administrativo; traducción de Carlos García Oviedo. Madrid, Editorial Reus, 1928.
- Labastida, Julio. "Los Grupos Dominantes Frente a las Alternativas de Cambio", en El Perfil de México en 1980. México, Siglo — XXI, 1972.
- Lambert, Jacques. América Latina. Barcelona, Ediciones Ariel, 1964.
- Lazcano y Masón, Andrés Marfa. Las Constituciones de Cuba. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1952.
- Lederman, Esteban. Los Recursos Humanos en el Desarrollo de — América Latina. Santiago, CEPAL-IILPES, 1971, cuaderno 9.
- Lieuwen, Edwin. Armas y Política en América Latina. Buenos-Aires, ed. Sur. 1950.
- Locke, John. Ensayo Sobre el Gobierno Civil; traducción de José Carrer. México, Fondo de Cultura Económica, 1941.
- Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona, Ediciones Ariel, 1954.
- López Cámara, Francisco. El Desafío de la Clase Media; 3a. ed. — México, Editorial Joaquín Mortiz, 1973.

"Les Militaires et le Pouvoir en Amerique Latine" en Le Monde Diplomatique No.256, Juillet, 1975.

Mariñas Otero, Luis.. Las Constituciones de Venezuela. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1965.

\_\_\_\_\_ .- Las Constituciones de Guatemala. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958.

Martínez Estrada, Ezequiel. Diferencias y Semejanzas entre los Países de América Latina. México, UNAM, 1952.

Mateos, Bravo Bresani y otros. El Perú Actual Sociedad y Política . México, UNAM. 1970.

Mayer, Otto. Derecho Administrativo Alemán; traducción de Horacio Heredia y Ernesto Krotoschin. Buenos Aires, Editorial De palma, 1949.

Mercier Vega, Luis. Mecanismos del Poder en América Latina. Barcelona, Edima, 1968.

Miranda, José. Vida Colonia y Albores de la Independencia. México, Sep-Setentas, 1972.

\_\_\_\_\_. Reformas y Tendencias Constitucionales Recientes de la América Latina. (194501936). México, UNAM, 1957.

Mommsen, Teodoro. Compendio de Derecho Público Romano. - - Madrid, La España Moderna, 1956.

Montaña, Jorge. Partidos y Política en América Latina. México, UNAM, 1975.

Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes; traducción de Nicolás Estévanez, París, Casa Editorial Garnier Hermanos, 1969.

Noriega, Alfonso. "La Constitución de Apatzingán", en Derechos del Pueblo Mexicano. México, ed. de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, Tomo I.

Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal; Historia Municipal de México. Mexico, UNAM, Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, 1965.

Ollero, Carlos. "Uruguay. La Reforma Constitucional de 16 de Diciembre de 1951: El Ejecutivo Colegiado", en Revista de Estudios Políticos, Vol. XLII, Núm. 62, 1952.

Ots Capdequi, José María. "Las Instituciones Jurídicas Coloniales al Tiempo de la Independencia y su Influencia sobre las Nuevas - Nacionalidades Americanas". Revista de la Facultad de Derecho de México, Tomo XV, julio-septiembre, 1965 No.59.

Pareja Paz-Soldán, José. Las Constituciones del Perú. Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1954.

Prélot, Marcel. Institutions Politiques et Droit Constitutionnel. quatrième édition. Paris, Dalloz, 1969.

Rabasa Emilio. La Constitución y La Dictadura; 4 ed. México, - Porrúa, 1968.

Rama, Carlos. Historia del Movimiento Obrero y Social Latinoamericano Contemporáneo. Buenos Aires-Montevideo, Editorial Pa- lestra, 1967.

\_\_\_\_\_. Tipología de los Regímenes Políticos Latinoame- ricanos Contemporáneos. Ponencia al I Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional.

Royes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano; 2a. ed. México, FCE, 1974, Tomo III.

Rivadeneira Vargas, José Antonio. Historia Constitucional de Co lombia. Bogotá, Editorial "El Voto Nacional".

Rodríguez Alves Filho. O Que é Parlamentarismo. Sao Paulo, - Editora Obelisco, 1961.

Rooder, Ralph. Juárez y su México. México, FCE.

Sarmiento, Domingo F. Facundo. Civilización y Barbarie; 8a. - ed. Buenos Aires, Espasa Calpe, Colección Austral, Núm. 1058, - 1970.

Sayagués Lasso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. -- Montevideo, Editorial Martín Bianchi Altana, 1959, Tomo I.

Silva Bascuñan, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional. - Santiago, Editorial Jurídica de Chile, Tomo II, 1963.

Soustelle, Jacques. La Vida Cotidiana de los Aztecas. México, FCE.

Stavenhagen, Rodolfo. "Siete tesis erróneas sobre América Latina", en Mecanismo del Poder en América Latina. Barcelona, -- Edima, 1968.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808 - 1971; 4a. ed. México, Porrúa.

Trigo, Ciro F. Las Constituciones de Bolivia. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, 155.

Urquidí, Víctor. "Legislación para el Desarrollo Económico", - en América Latina ¿Evolución o Explosión? . México, Libreros- Unidos Mexicanos, 1964.

Vanossi, Jorge Reinaldo. Presidencialismo y Parlamentarismo en el Brasil, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1964.

Varios Autores. Estudios Sobre el Derecho Constitucional de Apatzingán. México, Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1967. El Congreso de Anáhuac. Edición de la Cámara de Senadores, dirigida por Luis González, 1953.

Varios Autores. Los Presidentes de México ante la Nación. México, Editorial de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, - 1966.

Villegas Basavilbaso, Benjamín. Derecho Administrativo. Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1949, Tomo I.

Zanobini, Guido. Curso de Derecho Administrativo; traducción de Masnatta y Ponce. Buenos Aires, Ediciones Arayú. 1954, Tomo I.

Asociación Nacional de Abogados sobre la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. México, 1975.

Alfonso Toro. El Estado y la Iglesia en México. México, Editorial El Caballito, 1975.

Bernaschina González, Mario. Manual de Derecho Constitucional; 3a. ed. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1958, pp. 282 y ss.

Brice, Angel Francisco. El Poder Ejecutivo, en Revista de Ciencias Jurídicas, Caracas, Año 2, Núm. 2, marzo de 1959, p. 34.

Camargo, Pedro Pablo. El Control Fiscal en los Estados Americanos y México. México, UNAM, 1959.

Caso, Antonio. El Pueblo del Sol. México, FCE, 1974, p. 141.

Castañeda, Jorge. México y el Orden Internacional. México, FCE, 1956.

Castro, Jaime. "Funciones del Presidente de la República en Colombia", en Revista de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá, - Vol. XIX, Núm. 3, Dic. de 1968, pp. 503-504.

Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz. El Régimen Financiero del Estado en las constituciones latinoamericanas. México, UNAM, 1973.

Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho de México. México, Editoriales Polis, 1938, Tomo II, pp. 369 y ss.

Fabela, Isidro. Intervención. México, UNAM, 1959;

Fix Zarnudio, Héctor. "Supremacía del Ejecutivo en el Derecho Constitucional Mexicano", en Comunicaciones Mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado. México, UNAM, 1966, p. 155.

\_\_\_\_\_. "La Protección Procesal de los Derechos Humanos en América Latina y las Situaciones de Emergencia", en El Foro, abril-junio 1973, pp. 33-34, 38.

\_\_\_\_\_. "La Defensa de la Constitución en el Decreto -- Constitucional para La Libertad de la América Mexicana", en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, cit., p. 615.

Floris Mangadant, Guillermo. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. México, UNAM, 1971, p. 60.

García Languandía, Jorge Macío. La Reforma Liberal en Guatemala. - Guatemala, Editorial Universitaria, 1972, pp. 11-12.

Gómez Robledo, Antonio. Idea y Experiencia de América. México, - FCE, 1958.

González Avelar, José Miguel. "Relaciones Estado-Iglesia", en la - Constitución de Apatzingán y otros Estudios. México, Sep-Setentas, 1973. pp. 127-147.

Katz Friedrich. Situación Social y Económica de los Aztecas durante los Siglos XV y XVI. México, UNAM, 1966, p. 130; Moreno op. -- cit., p. 135-136.

Kohler, J. El Derecho de los Aztecas. México, Edición de la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, 1024, p. 18.

Loewenstein, Karl. "La Presidencia fuera de los Estados Unidos". - Boletín del Instituto de Derecho Comparado. México, Núm. 5, mayo-septiembre de 1949, pp. 15 y ss.

Moreno, Manuel. La Organización Política y Social de los Aztecas. - México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1971, p. 15;

Ots Capdequí, José María. El Estado Español en las Indias. México, FCE. 1946, p. 68.

"El Juicio de Residencia en la historia - del Derecho Indiano", en Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán, cit., p. 615.

Palacios, Ramón J. Las Facultades Extraordinarias del Ejecutivo. - Puebla, Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma, 1935.

Peláez, Carlos. Estado de Derecho y Estado de Sitio. Bogotá, Editorial Temis, 1955.

Romero Vargas, Ignacio. Organización Política de los Pueblos de - Anáhuac. México, Libros Luciónnaga, 1975, pp. 158-159.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano; 4a. ed. -- México, Editorial Porrúa, pp. 95-97.

Valle Pascual, Luis del. Derecho Constitucional Comparado. Zaragoza, Librería General, 1944, pp. 193 y ss.

Von Hagen, Víctor. Los Incas. México, Joaquín Mortiz, 1974, p. 18.

## B) CONSTITUCIONES

Los textos vigentes que se consultaron fueron los siguientes:

Argentina: Constitución del 10. de mayo de 1853, con reformas hasta 1957.

Brasil: Constitución del 24 de enero de 1967, reformada el 17 de octubre de 1969.

Colombia: Constitución del 4 de agosto de 1886, reformada en mayo de 1957.

Costa Rica: Constitución del 7 de noviembre de 1949.

Cuba: Constitución del 7 de febrero de 1959.

Dominicana: Constitución del 28 de noviembre de 1966.

Ecuador: Constitución del 5 de noviembre de 1957.

El Salvador: Constitución del 8 de enero de 1962.

Haití: Constitución del 25 de mayo de 1954.

Honduras: Constitución del 3 de junio de 1965.

Guatemala: Constitución del 15 de Septiembre de 1965.

México: Constitución del 5 de febrero de 1917.

Nicaragua: Constitución del 14 de marzo de 1964.

Panamá: Constitución del 11 de octubre de 1972.

Paraguay: Constitución del 25 de agosto de 1967.

Uruguay: Constitución del 27 de noviembre de 1966.

Venezuela: Constitución del 23 de enero de 1961.