



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

MONTESQUIEU Y LOS REGIMENES
DEMOCRATICO-LIBERALES CONTRA LOS CRANEOS



T E S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LILIA ISABEL GONZALEZ SANCHEZ

ASESOR: LIC. JORGE GODOY COSS



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO

2004

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CAMPUS ACATLÁN**

**TESIS:
MONTESQUIEU Y LOS REGÍMENES
DEMOCRÁTICO-LIBERALES CONTEMPORANEOS**

**Que presenta la Pasante LILIA
ISABEL GONZÁLEZ SÁNCHEZ,
con Numero de Cuenta: 7412099-4,
para obtener el grado académico de
Licenciada en Derecho.**

Asesor: Lic. Jorge Godoy Coss

Vo. Bo.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jorge Godoy Coss', is written over a horizontal line. The signature is stylized and cursive.

Santa Cruz Acatlán, Octubre de 2003

ÍNDICE

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| | |
| CAP. I. ORIGEN Y DESARROLLO DE LA DIVISION DE PODERES. | |
| 1. De Aristóteles a Montesquieu. | 5 |
| 2. Su fundamentación en Locke y Montesquieu..... | 7 |
| 3. Su incorporación en los ordenamientos constitucionales a partir de la Revolución Francesa | 10 |
| 4. ¿División de Poderes, o división de funciones? | 11 |
| | |
| CAP. II. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LOS MODELOS DE DEMOCRACIA LIBERAL | |
| A. La Estructura del Poder del Estado Democrático-Liberal..... | 17 |
| 1. La representación popular basada en elecciones libres | 17 |
| 2. La separación de poderes | 18 |
| a) La independencia en la organización, debates y votación del Parlamento..... | 20 |
| b) El alcance en la decisión parlamentaria..... | 22 |
| c) La importancia de los poderes del Parlamento..... | 23 |
| d) El poder de delimitación..... | 24 |
| e) El poder de control..... | 25 |
| f) El poder de reivindicación y de oposición..... | 25 |
| 3. El control jurisdiccional de los gobernantes | 26 |
| - El control de la contitucionalidad de las leyes..... | 29 |
| B. La División de Poderes en el Modelo Parlamentario Europeo..... | 31 |
| 1. Estructura dual del Ejecutivo..... | 32 |
| 2. La responsabilidad política del Gabinete ante el Parlamento..... | 33 |
| 3. La disolución del Parlamento..... | 34 |
| 4. El parlamentarismo bipartidista y el equilibrio de poderes | 35 |
| C. En el Modelo Presidencial Norteamericano..... | 37 |

| | |
|---|----|
| 1. La duplicidad de jefe de Estado y jefe de gobierno ... | 38 |
| 2. La preponderancia presidencial | 40 |
| a) El presidente y la toma de decisiones | 42 |
| b) El Congreso no puede derribar al gobierno y el presidente no puede disolver al gobierno..... | 43 |
| 3. Las facultades del Congreso. El impeachment | 45 |
| D. En el Modelo Semipresidencial Francés | 47 |

CAP. III. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LOS REGÍMENES LATINOAMERICANOS.

| | |
|--|----|
| 1. ¿régimen presidencial, o presidencialista?..... | 48 |
| 2. El desequilibrio de poderes y la supremacía del Ejecutivo | 52 |
| 3. Facultades del presidente de la República | 58 |
| a) Facultades de designación | 60 |
| b) Facultades de materia legislativa | 61 |
| c) Facultades en materia económico-fiscales | 66 |
| d) En materia militar | 67 |
| e) Facultades en materia judicial..... | 68 |
| f) Facultades en materia de política exterior | 69 |
| 4. Facultades excepcionales del poder Ejecutivo | 71 |
| 5. La División de Poderes en los gobiernos “de facto”..... | 80 |

CAP. IV. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS QUE EXPLICAN EL PRESIDENCIALISMO EN AMÉRICA LATINA.

| | |
|--|----|
| 1. El carácter asimétrico del desarrollo estructural de las Formaciones sociales latinoamericanas..... | 84 |
| 2. Factores de orden histórico-social | 87 |
| 3. La tradicional inestabilidad política y los cambios de Gobierno por vía anticonstitucional | 91 |
| 4. La conjunción de las funciones de Jefe de Estado y jefe de partido | 93 |

| | |
|--------------------|-----|
| CONCLUSIONES..... | 96 |
| BIBLIOGRAFÍA | 110 |

INTRODUCCIÓN

A finales del siglo XX, el mundo ha sido escenario de profundos y trascendentales cambios en las estructuras socio-económicas y políticas del orden internacional. Estos cambios han repercutido importantemente en el ámbito interno de la vida de los distintos países.

En el campo económico la implementación del modelo neoliberal -basado en la privatización de la economía, la libre competencia y la contradicción del papel del Estado- se ha extendido sobre todo el mundo. La globalización de la economía ha impulsado la apertura de los mercados nacionales al libre flujo de mercancías y capitales financieros. La conformación de grandes bloques económicos-comerciales (Unión Europea, Japón y los países de la cuenca del Pacífico, Tratado de Libre Comercio de América del Norte), vino a sustituir a los otrora bloques militares de tiempos de la “guerra fría”.

En el ámbito político, la desintegración del sistema de países socialistas y la desaparición de la Unión Soviética, vinieron a instaurar a la “democracia occidental” como un modelo único y de validez casi universal. Los principios, valores e instituciones en que se sustenta este modelo, constituyen, en la actualidad, los parámetros para determinar o calificar si un gobierno es o no es democrático.

Es, pues, en este contexto de plena expansión y ascenso de la también denominada “democracia liberal”, que la “División de Poderes” cobra una importancia fundamental. Esta institución, conjuntamente la representación

popular, basada en elecciones libres, y el control jurisdiccional de los gobernantes, forma parte de la columna vertebral del poder del Estado dentro de los regímenes democráticos. De ahí que, en nuestros días, una gran parte de las reflexiones y discusiones teóricas sobre la democracia, se centran en el tema del presente trabajo de tesis.

La “División de Poderes”, si bien en sus orígenes se remonta a la época de la Grecia de Aristóteles, es en la Edad Moderna cuando logra alcanzar su formulación más precisa y desarrollada, cuyo contenido se proyecta hasta nuestros días. Mientras en Aristóteles el objetivo que se persigue es la “división técnica”, la especialización de las funciones del Estado; en Locke y Montesquieu, es la limitación del poder político a objeto de salvaguardar los derechos y libertades de los gobernados. A decir de Montesquieu -a quién se le reconoce la paternidad de esta teoría- “el poder debe para al poder”.

A lo largo del devenir histórico, la obra del filósofo francés, vino a tener un éxito completo. “La División de Poderes” fue incorporada en la mayoría de los ordenamientos constitucionales de los países del mundo. Al presente, entre los estudiosos de problemas político-constitucionales, existe un amplio consenso en el hecho de que, en ausencia de una real y efectiva separación y equilibrio de los órganos de poder, no puede hablarse de democracia.

En los diversos regímenes políticos, la institución que se estudia ha adquirido modalidades diferentes. En el parlamentario-europeo funciona de

manera distinta que en el modelo presidencial-norteamericano. En los sistemas presidencialistas de América Latina, al igual que ocurre con la democracia en su conjunto, la "División de Poderes" tiene una existencia más formal que real. En este rubro se observa un profundo divorcio entre el discurso de la Constitución y la práctica de la vida política.

En el parlamentarismo europeo, el Legislativo está dotado de facultades que le otorgan una función preponderante frente a los otros órganos de poder. Esta preponderancia y el funcionamiento del régimen mismo dependen del sistema de partidos existente (bipartidismo y multipartidismo). En el régimen presidencial norteamericano, por el contrario, la función predominante corresponde al jefe del Ejecutivo. Sin embargo, en ambos modelos de democracia liberal, con matices diferentes, existen sistemas de contrapesos que, de algún modo, hacen posible la vigencia del principio de "División y equilibrio de Poderes".

Todo lo contrario ocurre en el presidencialismo latinoamericano. Bajo este régimen —producto del distorsionamiento del modelo presidencial— existe una enorme concentración de poderes, tanto constitucionales como metaconstitucionales, en manos del presidente de la República. El principio de la separación y equilibrio entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los hechos, no pasa de ser un elemento ornamental de nuestras constituciones. La subordinación de los otros dos órganos de poder a la autoridad presidencial, ha sido una práctica permanente a lo largo de toda la historia republicana de los países de América Latina.

Por lo expuesto precedentemente, el funcionamiento real y efectivo de la “División y equilibrio de Poderes”, constituye uno de los temas esenciales dentro de la agenda de las reformas democráticas en América Latina.

En el presente trabajo de investigación, en los capítulos pertinentes se intenta realizar un análisis de los elementos teórico-conceptuales de la “División de Poderes”, tales como su origen y proyección histórica, su contenido, fines, significado e importancia, funcionamiento, y su crítica doctrinal. Asimismo, nos propusimos conocer las modalidades que adopta en los distintos regímenes de democracia liberal.

En lo referente al régimen presidencialista vigente en los países latinoamericanos, pretendemos explicar el amplio predominio del jefe del Ejecutivo sobre los otros dos “poderes”. Fundamentalmente, se busca determinar las causas reales que subyacen para que la “División y equilibrio de Poderes” no haya podido enraizarse en la práctica de la vida política de nuestras formaciones sociales.

Debo manifestar que la amplitud y complejidad del tema, rebasaron en mucho mi presupuesto inicial de conocimientos. Su conclusión fue posible gracias a la lúcida dirección teórica y metodológica de mi asesor de tesis, por cierto cargado de muchas exigencias y precisiones. A ello se sumó mi esfuerzo y dedicación personal, logrando, como resultado, someter el contenido de este trabajo de investigación a la consideración del lector.

CAPITULO 1. ORIGEN Y DESARROLLO DE LA DIVISIÓN DE PODERES

1. De Aristóteles a Montesquieu

El principio de la “División de Poderes” no constituye una invención de la teoría política moderna; sus orígenes históricos se remontan a la época clásica de la antigüedad helénica. Ha sido Aristóteles, en su obra La Política, quien estableció los cimientos para el ulterior desarrollo de esta doctrina. Con base a la observación directa de la estructura del poder en las diversas ciudades-Estado griegas y a un análisis comparativo de sus respectivas constituciones, el célebre pensador estagirita dedujo que el ejercicio de la autoridad de la polis se encontraba depositado en tres órganos, claramente diferenciables: una asamblea deliberante, con facultades legislativas; un cuerpo de magistrados, con funciones ejecutivas; y un órgano judicial, encargado de la aplicación de las leyes.

Posteriormente, Polibio en Roma, y Bodino a fines de la Edad Media, mostraron su preocupación e interés en el tema; sin obtener, empero, mayores aportaciones importantes. Sin embargo, será en el curso del devenir histórico que el principio de la “División de Poderes” logrará proyectarse en el sentido que, actualmente se le conoce. Por ello, con mucha razón, el constitucionalista mexicano Tena Ramírez afirma, que: “La División de Poderes no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetrado inmóvil, sino una institución política proyectada en la Historia.”¹

En los tiempos modernos ha correspondido al inglés John Locke y,

¹ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano, p.211

luego, al francés Montesquieu, retomar el estudio del tema que nos ocupa, otorgándole un enfoque y contenido distinto al de sus antecesores. Mientras en estos últimos la doctrina citada parece estar mayormente orientada hacia una diferenciación y especialización técnica de las funciones del Estado, hacia una simple “división del trabajo”; en Locke y en Montesquieu, asume un contenido fundamentalmente político.

A partir de Locke, el aspecto fundamental de la “División de Poderes” corresponde a la necesidad de limitar el poder del Estado, impedir el abuso en su ejercicio y reivindicar el respeto a las libertades del individuo. En esta perspectiva, la “División de Poderes” se presenta -sostiene Tena Ramírez- “como la principal limitación interna del Poder público, que halla su complemento en la limitación externa de las garantías individuales”²

Locke -el gran teórico de la Revolución Inglesa de 1688- fue el primero en concebir la idea de que la “División de Poderes” constituía el medio eficaz para la defensa de los derechos y libertades individuales, frente al absolutismo monárquico de su época. Al respecto, el también precursor de la ideología del liberalismo, señala:

“Para la fragilidad humana la tentación de abusar del Poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes, tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispersarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado”³

En su teoría, el filósofo inglés identifica la existencia de tres poderes del Estado: el Legislativo, encargado de formular las leyes; el Ejecutivo,

² *Ibidem*

³ John Locke, Ensayo sobre el Gobierno Civil, cap. XII

ocupado de la aplicación de éstas y del mantenimiento de la seguridad interior; y el Federativo, dedicado a la atención de los asuntos internacionales (declarar la guerra, preservar la paz y participar en la celebración de los tratados internacionales con otros Estados).

Sin desconocer la importancia de la “División de Poderes” realizada por Locke, debe hacerse una observación crítica a la misma: peca de un grado relativo de imprecisión y confusión. Por una parte, atribuye al poder Federativo muchas de las funciones que son propias del Ejecutivo; y por otra, no alcanza a situar la existencia del poder Judicial cómo una instancia con autonomía propia.

Sin duda que, ha sido Montesquieu quien ha logrado formular la teoría de la “División de Poderes” con una mayor claridad y precisión, tal como se conoce en el presente; de ahí que, es a él que se le reconoce la paternidad de la misma.

2. Su Fundamentación en Locke y Montesquieu.

Si bien hasta el siglo XVII los impulsores de esta doctrina persiguen como propósito de la misma –como ya se tiene señalado– la separación y especialización de las actividades desarrolladas por el Estado; en adelante, tal objetivo parece quedar relegado a un segundo plano. En la teoría política de Locke y de Montesquieu, el principio de la “División de Poderes” adquiere una base de sustentación distinta. La idea central que inspira a ambos tratadistas es la de limitar la acción del poder del Estado frente a los gobernados y la de defender irrestrictamente los derechos y libertades del individuo; es decir, impedir el ejercicio arbitrario del poder. En la visión de Locke y de Montesquieu, en los regímenes estatales en los que el poder se

encuentra altamente concentrado en una sola persona u órgano de autoridad, inevitablemente se llega al abuso del poder, a un escarnio del mismo, y a la violación de las libertades de los individuos. La experiencia histórica de los gobiernos monárquico-despóticos de su época, avalaban a plenitud tal percepción.

Consiguientemente, Locke y Montesquieu visualizan en la “División de Poderes”, el mecanismo efectivo que restrinja el poder en favor de la defensa de los derechos y libertades del hombre. En la concepción de ambos, estos derechos y libertades son de “orden natural”, es decir, que son inherentes a todo ser humano desde su nacimiento y que, por lo tanto, deben ser respetados por el Estado. La función primordial de la autoridad es, pues, la preservación de tales derechos naturales.

Es conocida, la influencia de Locke en la teoría de la División de Poderes de Charles de Secondat, Barón de la Bréde y de Montesquieu, aunque éste último logra superar las ambigüedades de su antecesor en este rubro. Observa en la separación de poderes la condición **sine quanon** para el respeto de los derechos y libertades del pueblo por parte de la autoridad. A decir de Montesquieu, debe existir un contrapeso de poderes, es decir, que el poder debe frenar al poder.

“Es una experiencia eterna –señala el pensador francés- que todo hombre que llega al poder es encaminada a abusar del mismo, y no se detiene hasta que tropieza con limitaciones. Para que no se pueda abusar del poder, es preciso que por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder”⁴.

Y a modo de explicitar la tesis central de su pensamiento político, en otro fragmento de su obra sostiene:

“Cuando se concentran el poder legislativo y el poder ejecutivo en la misma

⁴ Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, Libro XI, cap. VI

persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad; [...] no hay tampoco libertad si el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo [...]; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas o del pueblo, ejerce estos tres poderes”⁵

Así, con el Barón de Montesquieu quedó formulada –como lo hace notar Daniel Moreno-⁶ en términos más precisos y definitivos, la clásica “División de Poderes”: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A cada uno de estos órganos se le reconoce un ámbito de competencias específicas, cuyos límites no se podrán rebasar ni permitir que sean avasallados. La División de Poderes de Montesquieu implica, también el principio de la plena igualdad e independencia entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Ninguno de estos podrá imponer o supeditar su voluntad a la de los otros dos.

Un aspecto importante en el pensamiento político de Montesquieu, consiste en que la existencia de la libertad no es algo implícito o inherente a ninguna forma de gobierno. La libertad puede existir, indistintamente, bajo un régimen aristocrático que bajo un monárquico; mientras que en más de una democracia –agrega- está en los hechos ausentes. “En las repúblicas de Italia –ilustra Montesquieu- en que los tres poderes están reunidos, hay menos libertad que en nuestras monarquías”.⁷

Por último, de un análisis comparativo entre Locke y Montesquieu en lo referente a la “División de Poderes”, se desprenden dos diferencias muy evidentes: a) mientras que para el filósofo inglés pasa desapercibida la existencia de la función jurisdiccional, su homólogo francés no solo reconoce su existencia, sino, que, le otorga la calidad de constituir un poder

⁵ *Ibidem*.

⁶ Daniel Moreno, *Derecho Constitucional Mexicano*, p.387

⁷ Montesquieu, *op. cit*

propiamente dicho; y b) el autor de El Espíritu de la Leyes concentra en favor del Ejecutivo tanto las funciones que le corresponden como las que Locke atribuía al “poder federativo”.

3. Su incorporación en los Ordenamientos Constitucionales a partir de la Revolución Francesa.

La obra con la que Montesquieu contribuyó a la conformación del Estado democrático-liberal, desde sus inicios, tuvo una enorme trascendencia. Su contenido llegó a influir decisivamente en el desarrollo de las ideas y prácticas constitucionales de finales del siglo XVIII y a lo largo de los siglos XIX y XX.

Yá en 1776, los representantes de las trece excolonias británicas de América del Norte adoptaron en sus textos constitucionales la fórmula de la “División de Poderes”; llegando a plasmarse su contenido, posteriormente, en la Constitución de Filadelfia de 1787. A partir de entonces, la totalidad de las cartas magnas de la Europa continental y de las, por entonces, jóvenes repúblicas latinoamericanas, acogieron la doctrina de Montesquieu como institución vital de su organización política. Ponderando el vínculo existente entre la “División de Poderes” y la defensa de las libertades individuales, Madison, uno de los forjadores de la Unión Americana, expuso:

“Convendría investigar el sentido en el cual el mantenimiento de la libertad exige la separación de los tres grandes departamentos del poder. El oráculo citado y consultado siempre en este asunto es Montesquieu. Si no es el autor de este inestimable precepto de la ciencia política, tiene el mérito de haberlo desenvuelto y recomendado con más éxito a la atención del mundo”.⁸

⁸ J. Madison, El Federalista, p. 51.

Por otra parte, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, faccionada y aprobada por la Asamblea Constituyente de Francia en 1789, sustentaba de modo categórico: “Toda sociedad en la cual la garantía de derechos no está asegurada ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución”.⁹

Al presente, la “División de Poderes” constituye una de las instituciones torales en la estructura del poder estatal de los regímenes de democracia liberal. Su funcionamiento o su negación, incide directamente sobre el conjunto de la institucionalidad del Estado de Derecho; y lo que es más, determina el sentido democrático o autoritario de la vida política de un pueblo.

Si bien una gran mayoría de Estados contemporáneos han incorporado en sus textos constitucionales la “División de Poderes”, en muchos casos, la existencia de esta institución, en los hechos, es meramente decorativa, es decir, que no trasciende la esfera del discurso constitucional. En varias ocasiones, detrás de un esquema institucional democrático han sabido refugiarse gobiernos de marcado carácter autoritario.

4. ¿División de poderes, o División de Funciones?

La obra de Montesquieu, a pesar de su enorme éxito, ha dado lugar, entre los especialistas, a encendidos debates y puntos de vista controversiales de carácter doctrinal. La mayor parte de la crítica se centra en el hecho de que esta doctrina implicaría una separación rígida de los tres poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no una labor de coordinación entre los mismos.

⁹ Cit. pos. Felipe Tena Ramirez. *op.cit.*, p. 204.

El filósofo alemán Immanuel Kant, contraviniendo la idea del aislamiento de poderes, señala: “los tres poderes del Estado están coordinados entre sí... cada uno de ellos es complemento necesario de los otros dos ... se unen el uno al otro para dar a cada quien lo que es debido.”¹⁰

El ginebrino Juan Jacobo Rousseau, no solo se opone a la separación tajante de poderes, sino, tácitamente a la existencia misma de esta institución. Enfatizando la naturaleza indivisible de la soberanía, la cual “es el ejercicio de la voluntad general”, concluye este pensador, que “ha sido un error de los tratadistas políticos el haberla dividido según su objeto y funciones”. Y al destacar la estrecha interrelación existente entre las diversas instancias del poder del Estado, considera que el Poder Ejecutivo deberá estar sumido al Legislativo. Sostiene que, el gobierno -titular del Ejecutivo-, no es más que el ministro del legislador, un “cuerpo intermediario” colocado entre el soberano y los súbditos y que transmite a éstos las ordenes de aquél”.¹¹

Sin duda, una de las críticas más relevantes a la doctrina de Montesquieu, es la proveniente de Carré de Malberg, quien afirma:

“Esta rigurosa separación de poderes es completamente irrealizable; por una parte porque las autoridades estatales quedarían colocadas en la imposibilidad de llenar su cometido nominal, si permanecieran encerradas dentro de una función material determinada y privadas del recurso de participar en cualquier función distinta. Es importante observar que la distinción material de las funciones se establece únicamente según la naturaleza intrínseca de los diversos actos de la potestad estatal. La actividad de los órganos, por el contrario, se ejerce en vista de fines estatales

¹⁰ Cit. pos. Marcel de la Bigne de Villaneuve, *La Fin de Principe de Separation des Pouvoirs*, p. 29

¹¹ J.J. Rousseau, *El Contrato Social*, pp 22 y 55.

determinados. Por lo que, para poder alcanzar cualquiera de estos fines es indispensable que el órgano, que de ellos se halla encargado, realice múltiples actos; los que por su naturaleza dependen de varias funciones”.¹²

George Jellinek, es otro de los que objetan la doctrina de Montesquieu. y refiriéndose a la misma señala que:

“Establece poderes separados, iguales entre sí, que se hacen mutuamente contrapeso y que, aunque es verdad que tienen puntos de contacto. son esencialmente independientes, los unos de los otros ... [y tampoco] examina la cuestión general de la unidad del Estado y de las relaciones de los diferentes poderes del Estado con esa unidad”.¹³

A su turno, el francés Leon Duguit en su obra La Separación de Poderes en la Asamblea Nacional de 1789, afirma:

“Teóricamente esta separación absoluta de poderes no se concibe. El ejercicio de una función cualquiera del Estado se traduce siempre en una orden dada o en una convención concluida, es decir, en un acto de la voluntad o una manifestación de su personalidad. Implica, pues, el concurso de todos los órganos que constituyen la persona del Estado”.¹⁴

Hans Kelsen, creador de la teoría “pura” del Derecho, concibiendo al Estado como “la validez de un orden jurídico,” considera “que la idea de una partición de esta validez es un absurdo”. Consiguientemente, proclama la necesidad de “la unidad e indivisibilidad” del poder del Estado. Y, refiriéndose a la ya clásica División de Poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial complementa: “No se dice claramente cómo es posible que esta trinidad constituya una unidad”.¹⁵

Por su sentido agudo, consideramos relevante citar las observaciones críticas que hace el norteamericano Wildroow Wilson a la obra de

¹² Carré de Malberg, Teoría General del Estado, pp. 88-89

¹³ Cit. pos. M. De La Bigne de Villeneuve, op. cit., p. 37.

¹⁴ L. Duguit, La Separación de pouvoirs et L'Assemblée Nationale de 1789, p. 1.

¹⁵ Hans Kelsen, Teoría General del Estado, pp. 96-97

Montesquieu. Aludiendo a la “División de Poderes” por la Constitución de Filadelfia de 1787, escribe:

“El resultado práctico del fraccionamiento de la autoridad que se imaginó en nuestro sistema político, ha sido que cada rama del gobierno ha recibido una pequeña fracción de responsabilidad, respecto de la cual la conciencia de cada funcionario puede sustraerse fácilmente. Todo culpable puede hacer caer la responsabilidad sobre sus camaradas [...]. Tal como está constituido el gobierno federal carece de fuerza porque sus poderes están divididos; carece de prontitud porque los poderes están divididos; carece de prontitud porque los poderes encargados de obrar son demasiados numerosos; carece de eficacia porque su responsabilidad es vaga”.¹⁶

Como puede observarse, las formulaciones críticas a la “División de Poderes” elaborada por Montesquieu, es abundante y procede de vertientes variadas. Sin embargo, con diferentes matices existen, también, quienes, se muestran favorables a la doctrina del célebre filósofo francés. Así por ejemplo, el italiano Paolo Biscaretti Di Ruffia sostiene que: la División de Poderes constituye “un presupuesto, insustituible para la estructura y funcionamiento de un Estado que aspira a ser verdaderamente democrático”. Aunque este autor aclara que, la implementación del principio de Montesquieu requiere de la modificación a la rigidez que caracteriza su exposición original.¹⁷

Sin duda que, ha sido el francés Marcel De La Bigne de Villeneuve quien -sin asumir una postura totalmente opuesta a la doctrina de Montesquieu- ha formulado la mejor solución para superar la rígida separación de poderes, con base a la coordinación entre los mismos. Al respecto, el citado autor, indica:

¹⁶ Wildroow Wilson, *El Gobierno Congresista*, p. 290.

¹⁷ Paolo Biscaretti Di Ruffia, *Derecho Constitucional. El Estado Democrático Moderno*, p. 156 y 53.

“No hay separación de poderes estatales, sino unidad de poder en el Estado ... Diferenciación y especialización de funciones sin duda... Pero, al mismo tiempo, coordinación de funciones, síntesis de servicios, asegurada por la unidad del oficio estatal supremo, que armoniza sus movimientos”¹⁸

Podrían considerarse que algunas de las críticas a Montesquieu, particularmente la del norteamericano W. Wilson, pecan de ser un tanto exageradas. En la actualidad, el principio de la separación e independencia de poderes, no implica un radical aislamiento de los mismos; sino, una división del trabajo entre las tres instancias del poder del Estado, y la necesidad de que cada una de ellas no se supedite a las otras.

Las constituciones contemporáneas, en grados distintos y con matices variados, han establecido la coordinación o concurrencia de poderes. Así por ejemplo, el Ejecutivo no se reduce a la ejecución de la ley, o a la realización de la administración, según corresponde a sus funciones propias, sino, que tiene, también, facultades que recaen en las esferas legislativa y judicial. A la vez, el Poder Legislativo participa en funciones que corresponden a los otros dos poderes. Para probar lo afirmado citaremos lo que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos contiene al respecto: el artículo 71 otorga al presidente de la República la facultad de iniciativa de leyes; además, el jefe del Estado tiene derecho de veto sobre las leyes aprobadas por el Legislativo.

Por otra parte, la fracción XIV del artículo 89 constitucional le reconoce al presidente de la República facultades vinculadas a las funciones judiciales. En uso de ellas podrá conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de orden federal y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

¹⁸ M. De la Bigne De Villanueva, *op. cit.*, p. 128.

A la vez, el Congreso ejerce facultades administrativas altamente importantes, tales como la creación y supresión de empleos públicos federales, el examinar la cuenta pública que anualmente debe presentar el Ejecutivo, etc. Asimismo, el Senado tiene facultades de orden judicial para conocer de los delitos oficiales de los funcionarios públicos que gozan de fuero.

Finalmente, expresaremos que, una comprensión correcta de la obra de Montesquieu, exige que la misma debe ser situada en el contexto histórico en el que fue formulada. Por encima de las objeciones que se le hacen, el aspecto más relevante de su doctrina es el haber representado la fórmula idónea para la defensa de las libertades individuales frente al Estado monárquico-absolutista. De ahí que, nos solidarizamos íntegramente con lo dicho por el profesor Tena Ramírez: “Pienso [...] que el principio de Montesquieu tiene que seguir señoreando cualquier construcción política, que no se resuelva en dictadura”.¹⁹ Desde un punto de vista personal, consideramos que el poder del Estado es indivisible, es decir, infragmentable; lo que se divide son las funciones que desempeña el Estado, las cuales son ejercidas bajo el principio de la unidad del poder estatal. Consiguientemente, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no constituyen propiamente poderes separados; son órganos que cumplen actividades distintas en representación de un mismo poder.

¹⁹ Felipe Tena Ramírez, La Crisis de la División de Poderes. Crisis del pensamiento Político

CAPITULO II. LA DIVISIÓN DE PODERES EN LOS MODELOS DE DEMOCRACIA LIBERAL.

A. La Estructura del Poder del Estado Democrático-Liberal.

La instauración de los regimenes de democracia liberal, es el resultado de la caída de los gobiernos monárquico-absolutistas y del triunfo de las revoluciones democrático-burguesas; procesos políticos éstos que se desarrollan en Europa a partir de finales del siglo XVII.

En sustitución de las viejas estructuras del antiguo régimen, la democracia liberal vino a establecer tres instituciones fundamentales de la arquitectura del nuevo poder: la representación política, basada en elecciones libres; la separación de poderes; y el control jurisdiccional de los gobernantes.

Dado el hecho de la elevada importancia que revisten las instituciones citadas en los tiempos contemporáneos y, a la vez, de que las mismas son comunes a los distintos modelos de democracia liberal, corresponde, pues, realizar un examen breve de su contenido.

1. La Representación Popular, Basada en Elecciones Libres.

En contraposición a los tiempos de las monarquías autoritarias donde el poder de los gobernantes provenía del derecho de herencia, la cooptación, o la conquista violenta, el liberalismo vino a instituir las elecciones libres como la única fuente de legitimidad del poder. Dentro de las democracias

liberales el origen de toda soberanía y de toda autoridad no es otro que la voluntad del pueblo, la cual se manifiesta mediante el voto.

En la ideología liberal, la igualdad y la libertad constituyen principios substanciales. De modo que si todos los seres humanos son libres e iguales por nacimiento, nadie tiene derecho para mandar o imponer su voluntad sobre sus semejantes, salvo el caso de haber sido expresamente facultado, por los demás, para hacerlo.

Consiguientemente, las elecciones competitivas, es decir, dentro de un sistema de pluralidad de candidatos y de libre elección de los ciudadanos, constituye la piedra angular de la democracia liberal. Además, los gobernantes no duran en sus cargos indefinidamente, sino que son sustituidos periódicamente a través de elecciones con intervalos regulares.

2. La Separación de Poderes.

La estructuración y organización del poder político en el seno de las democracias liberales ha sido formulada bajo la inspiración e influencia de las ideas entre otros grandes pensadores, de John Locke y de Montesquieu. Así se explica el por qué el principio de la "División de Poderes" ha venido a formar parte de la columna vertebral del sistema de las instituciones políticas al interior de los distintos tipos o modelos democrático-liberal. Por tanto, en estos regímenes políticos el ejercicio del poder público está a cargo de los tres órganos clásicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A cada uno de ellos le está conferido un campo de funciones específicas y delimitadas, funcionando los tres bajo el principio de la plena igualdad e independencia de poderes.

El primer aspecto de la "División de Poderes" es la existencia de un

Parlamento con plena autonomía frente al Ejecutivo y al Judicial. Para que el Parlamento pueda ejercer una tarea de real contrapeso, especialmente frente al Gobierno, es imprescindible que desarrolle sus actividades con independencia y que estas tengan una elevada jerarquía.

Los aspectos en los que se sustenta la independencia del Parlamento son: su forma de elección, y el estatuto de sus miembros.

En cuanto a lo primero, debe señalarse que, en el contexto de la ideología democrático – liberal, el poder político se funda en la soberanía popular. De aquí se deriva que, los miembros del Parlamento, al ser objeto de elección directa por la voluntad popular, cuentan con una gran importancia frente al gobierno. Este **status** de independencia surge de dos factores: por una parte, los legisladores no dependen del gobierno ni para su investidura ni para su revocación, excepto en los casos de disolución en los regímenes parlamentarios; por otra parte, su elección por el pueblo les concede a los parlamentarios un elevado prestigio. Cuanto más directa es la representación, más válidamente el representante encarna la voluntad de sus representados. Duverger, haciendo alusión sobre este particular dice, “Los parlamentarios están más cerca de la fuente del poder que los ministros, lo que les concede importancia respecto a aquellos”.²⁰

En lo referente al estatuto de los miembros del Parlamento, estos gozan de “inmidades parlamentarias”, lo cual refuerza su independencia ante las potenciales presiones provenientes del gobierno. Este sistema de “inmidades parlamentarias” hace posible que los legisladores estén protegidos contra las persecuciones judiciales que el gobierno pudiera intentar contra ellos. El sistema de inmidades adquiere dos modalidades:

²⁰ Maurice Duverger, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, p. 125

la “irresponsabilidad” y la “inviolabilidad”. La primera, hace que los parlamentarios no puedan ser responsables jurídicamente por los actos realizados en el desempeño de sus funciones: discursos, opiniones, etc. La segunda, tiende a evitar que los miembros del Parlamento puedan ser objeto de demanda judicial por los actos realizados al margen de sus funciones oficiales. Para que un legislador pueda ser encausado judicialmente, requiere que el Parlamento, mediante votación, lo despoje de la inmunidad de que goza.

A objeto de incrementar la independencia del Parlamento se ha instituido que sus miembros perciban una remuneración económica llamada “dieta”, así como la incompatibilidad entre la función parlamentaria y el desempeño de otras funciones públicas y ciertas profesiones privadas. La “dieta” -generalmente bastante elevada- persigue evitar que los legisladores se muestren receptivos a los ofrecimientos de soborno provenientes de particulares, como del mismo gobierno. Además, el carácter gratuito de la función parlamentaria, induciría a que sólo la gente adinerada pudiera ejercerla. La incompatibilidad entre las labores parlamentarias con otro tipo de actividades públicas y algunas privadas, obedece a evitar los ofrecimientos de puestos ventajosos y otras canonjías por parte de quienes tengan interés de influir en las decisiones de los legisladores.

En cuanto al funcionamiento del Parlamento, constituyen aspectos importantes:

a) *La Independencia en la Organización, Debates y Votación del Parlamento.*

El desarrollo de las actividades del Parlamento se encuentra regido por

los preceptos de la Constitución y por los de su propio estatuto interno.

De acuerdo a su régimen interno los miembros del Parlamento eligen libremente a sus instancias directivas y los órganos que conforman su institución. A la vez, es el propio Parlamento el que establece su régimen de disciplina, organiza sus debates y decide la clausura de los mismos.

Las asambleas legislativas, por lo común, realizan uno o dos periodos anuales de reuniones ordinarias. La convocatoria a reuniones “extraordinarias” corresponde ya sea al gobierno o a un cierto número de parlamentarios.

La independencia de los debates implica que sea el propio Parlamento el que establece su orden del día, que los legisladores posean el derecho de iniciativa y de reforma de los textos sometidos a discusión y que los votos sean emitidos libremente.

El control que tengan los parlamentarios sobre el orden del día, es decir, sobre el programa de trabajo, es un aspecto importante. Si tal facultad correspondiera al gobierno, este eliminaría de los debates todos aquellos puntos que no son de su agrado.

El derecho de “iniciativa” consiste en la facultad de los parlamentarios para presentar proyectos de ley y de resoluciones ante las asambleas legislativas. La “enmienda” es el derecho de introducir modificaciones al contenido de los proyectos presentados. En la actualidad, el derecho de “iniciativa” es compartido por los parlamentarios y por el jefe del Ejecutivo; aunque en materia presupuestaria corresponde sólo a este último.

Y en cuanto a la independencia en la votación, los gobiernos eran partidarios originalmente de que el voto fuera secreto, esto con el fin de obtener el apoyo parlamentario a espaldas de los electores. Sin embargo,

hoy en día se ha impuesto el voto público para todas las decisiones parlamentarias, excepto para algunos casos. En los hechos, este avance de la democracia, ha resultado, relativamente, contraproducente, ya que la práctica del voto a mano alzada, no sólo conduce al gobierno a un mayor control sobre los parlamentarios de su partido, sino a una real disminución de su libertad.

Pero, como tan acertadamente señala Duverger, para que el Parlamento desarrolle sus actividades en un plano de verdadera libertad e independencia, “no basta protegerlo contra los medios de presión jurídica del gobierno; es necesario igualmente protegerle contra los medios de presión políticos de éste”.²¹

Muchos gobiernos –especialmente de América Latina– cubiertos de un ropaje pseudo-democrático, por medio de su mayoría parlamentaria, imponen al Parlamento sus decisiones autoritarias. La política del “mayoriteo” mecánico, en la que de modo automático, se aprueban los proyectos del oficialismo –en su mayoría procedentes del gobierno– y se rechazan los de la oposición, representa la negación del pluralismo democrático. La ausencia de un verdadero pluralismo, no solo conduce al monopolio de la “razón” y la “verdad” parlamentarias por las fuerzas de la mayoría oficialista; sino, a que el Parlamento se convierta en un dócil instrumento al servicio del gobierno en turno.

b) El Alcance en La Decisión Parlamentaria.

Un otro requisito para defender la independencia del Parlamento, consiste en que las decisiones que adopte no puedan ser anuladas por el

²¹ *Ibidem.*, p. 128

titular del Ejecutivo. En épocas pasadas, todas las leyes y otro tipo de decisiones aprobadas por el Parlamento, para su aplicación requerían, imprescindiblemente, la previa "sanción" del monarca gobernante.

La negativa del monarca a firmar la ley aprobada por el Parlamento, determinaba la invalidez definitiva de ésta. Como quiera que este férreo "derecho de veto" contradecía los principios de la ideología liberal, tal situación ha evolucionado. En muchos países ha sido impuesta la promulgación obligatoria, en la que la firma del jefe de Estado se limita a ser testimonio de validez del voto parlamentario. En algunos otros, la aplicación del veto presidencial obliga a que la ley retorne al Parlamento para su revisión y nueva votación.

c) La Importancia de los Poderes del Parlamento.

En los regímenes de democracia real y efectiva, el Parlamento debe de poseer poderes de elevada importancia. Esta es la condición para que pueda servir de contrapeso a los poderes del Ejecutivo. Inicialmente la teoría liberal apuntalaba la prevalencia del Parlamento sobre el gobierno. Sin embargo, el liberalismo ha cambiado de postura. Duverger, al respecto, explica:

"Tras el desenvolvimiento del sufragio universal, los liberales han desconfiado del Parlamento, que se convertía en la expresión de las masas populares, y se ha producido un cierto cambio de actitud: en vez de pensar únicamente en reforzar el Parlamento, se han preocupado también de que no domine al ejecutivo".²²

²² *Ibidem.*, p. 130.

Los estudiosos de la teoría del constitucionalismo liberal convergen en que los parlamentos de los regímenes occidentales están dotados de un triple poder: de delimitación, de control y de impulso.

d) El Poder de Delimitación.

Comprende: el poder legislativo, el poder presupuestario y el de ratificación de los tratados internacionales.

A través del ejercicio de la facultad legislativa, consistente en la elaboración de las leyes, el Parlamento establece el marco normativo para la actuación del gobierno, es decir, delimita el campo de funciones de éste. Sin violentar la legalidad, el gobierno no está facultado a alterar el contenido de las leyes; su función es garantizar la aplicación de las mismas. En este rubro la función del gobierno es la de un ejecutivo” *

El poder presupuestario faculta al Parlamento a fijar los gastos anuales del Estado y a autorizar las cargas impositivas para tales erogaciones. En otras palabras, corresponde al Parlamento señalar los topes financieros del Estado, los cuales deben ser observados estrictamente por el gobierno. Asimismo, impide al gobierno adquirir créditos más allá del presupuesto autorizado.

El poder de ratificación de los acuerdos internacionales, le permite al Parlamento establecer los límites de la política exterior desarrollada por el gobierno.

*Existen quienes consideran como erróneo el término de "Ejecutivo" con que se le denomina al gobierno. La ejecución de las leyes, es sólo una de sus funciones; su ámbito de actuación es mucho más amplio: es el principal protagonista de la política nacional, define los objetivos de ésta, y pone en práctica su propio programa.

e) El Poder de Control.

Este poder le permite al Parlamento ejercer una labor de fiscalización sobre los actos del gobierno. El poder presupuestario es poder de delimitación en relación al año próximo y poder de control en lo que refiere al año anterior. El poder de control se ejerce, también, por medio de interrogatorios e interpelaciones, comisiones de encuesta y el "ombudsman".

Los miembros del Parlamento pueden interrogar a los encargados de los diversas reparticiones del gobierno, sin que ello dé lugar a votación alguna. Por el contrario los asuntos de interpelación, que se realizan por medio del debate, tiene como corolario ya sea un voto de confianza, o un voto de censura al ministro o ministros interpelados. En un régimen parlamentario el voto de censura que emite el Parlamento significa la destitución automática del ministro en cuestión.

Las "comisiones de encuesta o de control" formados por los parlamentarios, tienen como misión realizar investigaciones sobre determinadas actividades del gobierno. Con frecuencia estas comisiones están investidas de facultades judiciales.

f) El Poder de Reivindicación y de Oposición.

Una otra función que desarrollan los miembros del Parlamento es de gestoría e impugnación. Un parlamentario es el vocero de los intereses y necesidades de sus representados ante las instancias gubernamentales. En tal sentido presenta peticiones, reclamaciones, plantea rectificaciones u opone objeciones ante ciertos actos de las autoridades.

De ahí que, Duverger, al referirse a esta modalidad del poder

parlamentario, señala:

El Parlamento es “una ‘oficina de reclamaciones’ de los ciudadanos”, “es un lugar de debate permanente entre los ciudadanos y el gobierno, entre la oposición y la mayoría. Es la tribuna pública donde se expresan las reivindicaciones y los desacuerdos. A este respecto, la publicidad de los debates parlamentarios es esencial”.²³

3. *El Control Jurisdiccional de los Gobernantes.*

Un segundo aspecto que se deriva de la “División de Poderes” es la existencia de tribunales jurisdiccionales * independientes con facultades de control sobre la legalidad de los actos de los otros poderes.

El poder jurisdiccional consiste en la aplicación e interpretación de las normas jurídicas vigentes a las controversias que surjan entre particulares. Una otra función que cumplen los tribunales de justicia y que se encuentran más directamente vinculada con el ejercicio del poder político, consiste en controlar la legalidad de los actos del gobierno y del Parlamento.

El principio de legalidad, o lo que se conoce como “Estado de derecho”, constituye una de las características propias de la democracia liberal, en oposición a los regímenes autoritarios. El Estado de derecho implica que el ejercicio de la autoridad está encuadrada dentro de los límites que marcan las leyes.

Entre las diversas funciones que desempeñan los tribunales jurisdiccionales, en la perspectiva del presente trabajo de investigación, es la del principio de legalidad la que interesa mayormente, en razón de tener

²³ *Ibidem.*, p. 133.

Algunos autores prefieren el término “jurisdiccional” en razón de que la palabra “judicial” designa sólo a una categoría de jurisdicción.

una mayor connotación desde el punto de vista político.

Conforme ya se apuntó anteriormente, el principio de la legalidad –que es la base del control jurisdiccional sobre los gobernantes– implica que la totalidad de los actos gubernamentales y administrativos están supeditados a las leyes. Pero, a la vez, significa, también, la existencia de un sistema piramidal de jerarquías entre los actos gubernamentales y administrativos.

En cuanto a lo señalado en primer término, diremos que el imperio de la ley sobre los actos de las autoridades gubernamentales y administrativas sitúa a éstas bajo la dependencia del Parlamento. Duverger, al respecto escribe:

“La jerarquía de los actos lleva consigo una jerarquía de los órganos; la superioridad de las leyes las convierte en límites que el Parlamento coloca a la actividad gubernamental”. “Pero la jerarquía de los actos también es consecuencia de la jerarquía de los órganos”.²⁴

En esta línea de razonamiento, se dirá que, la superioridad de la ley sobre los actos gubernamentales y administrativos, es la consecuencia de que el Parlamento es la expresión de la voluntad de los ciudadanos a través del voto; el sufragio de los ciudadanos es el fundamento de la soberanía popular. Sin embargo, podría objetarse lo anterior señalando que: en muchos países de democracia liberal, la ley está sometida a la Constitución; y a la vez, el jefe del Ejecutivo, también, es resultado de la voluntad popular y expresada mediante el sufragio universal.

Por otra parte, se dijo que el principio de legalidad implica, también, un sistema de jerarquías entre los actos gubernamentales y administrativos.

²⁴ *Ibidem.*, p. 168.

Esto quiere decir que, los actos de los grados superiores prevalecen sobre los actos de los grados inferiores, pudiendo, incluso, modificarlos en su contenido. Inversamente, los actos de los niveles inferiores tienen que estar en correspondencia con las disposiciones de las instancias jerárquicamente superiores.

El control jurisdiccional de la legalidad se realiza bajo dos modalidades procedimentales: por vía de excepción, o por vía de acción. Una “excepción” es un incidente que se opone en el curso de una demanda judicial y que tiene como efecto suspender el asunto principal, mientras se resuelva la cuestión incidental formulada. De este modo, cualquier persona contra la que un tribunal pretenda aplicar un acto ilegal (ya sea gubernamental o administrativo, contrario a la ley), puede presentar una “excepción de legalidad”. Si el tribunal declara fundada la excepción, se inhibirá de aplicar el acto objetado. Lo anterior nos permite observar que, mediante el procedimiento de “excepción” puede ejercerse ante tribunales ordinarios el control de la legalidad de los actos gubernamentales y administrativos.

La “acción” es otro procedimiento de control jurisdiccional de la legalidad, a través del cual un particular formula este recurso en contra de los actos ilegales, pidiendo la anulación de los mismos. La declaratoria de nulidad de los actos ilegales, por parte de un tribunal, es válida para todos los demás tribunales. El conocimiento y solución de este recurso, está a cargo de tribunales especiales.

Esta facultad de control de la legalidad, hace que los tribunales jurisdiccionales desempeñen un papel relevante en el correcto funcionamiento del Estado y, particularmente, en las relaciones entre las

diversas instancias institucionales que lo conforman.

El Control de la Constitucionalidad de las Leyes.

En ejercicio de esta facultad, compete a los tribunales jurisdiccionales determinar el carácter legal de las leyes votadas por el Parlamento. La legalidad de las normas jurídicas esta en función de que, tanto en su forma como en su contenido, se encuadren al texto de las normas constitucionales vigentes.

Este principio de la constitucionalidad de las leyes se aplica en los regímenes de Constitución "rígida". En este tipo de regímenes, las leyes que integran la Constitución poseen una jerarquía superior a todas las leyes ordinarias y demás disposiciones normativas. En razón de esta superioridad, el contenido de la Constitución no puede ser modificado por el Parlamento a través de los mismos procedimientos seguidos para modificar las leyes ordinarias. Todo lo contrario sucede en el caso de los denominados constituciones "flexibles".

La superioridad de la Constitución sobre las demás disposiciones normativas determina que una ley que contradiga a aquella, carece de validez; es decir que es nula *ipso jure e ipso facto*.

El control jurisdiccional de la constitucionalidad se realiza bajo dos formas: a) Los ciudadanos pueden solicitar la inconstitucionalidad de una ley ante un tribunal especial, exclusivamente encargado de controlar la constitucionalidad de las leyes (existencia de tribunales constitucionales, como en Alemania e Italia); y b) los particulares pueden recurrir a los tribunales ordinarios oponiendo una "excepción de inconstitucionalidad" contra determinada ley. La declaratoria de la inconstitucionalidad de la ley

se restringe al caso demandado; es decir, no determina la nulidad definitiva de la ley (caso de los Estados Unidos de Norteamérica y de México).

Esta facultad del control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes ha provocado importantes objeciones entre los estudiosos de la materia. Se argumenta que al otorgarse a los tribunales la decisión suprema sobre la validez legal de las leyes, por encima del Parlamento y del gobierno, se tiende hacia un "gobierno de los jueces". Por otra parte, se hace hincapié en el marcado carácter conservador del control de la constitucionalidad; se aduce que, un elevado porcentaje de jueces tienen una orientación ideológica conservadora; esto como consecuencia de su misma formación académica, del ejercicio de su profesión y de su origen social de clase.

Concordando con Maurice Duverger, pensamos que el control de la constitucionalidad de las leyes debe correr a cargo de un tribunal especial, integrado por jueces constitucionalistas, y no a cargo de los tribunales ordinarios.²⁵

Finalmente, señalaremos que, en términos generales, en los regímenes democráticos-liberales –sean presidenciales o parlamentarios– los miembros del poder judicial o jurisdiccional, no son objeto de elección popular. Su designación es el resultado de la combinación de un conjunto de decisiones de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Una vez que han sido expuestos, anteriormente, los elementos torales de la democracia liberal, debe señalarse que la "División de Poderes" –aspecto central del presente trabajo de tesis– adquiere características diferentes según la forma de relación entre el Parlamento y el gobierno. Por

²⁵ *Ibidem*, p.176

tanto, se pasa a analizar el funcionamiento de esta institución en los modelos de democracia parlamentaria, presidencial y semipresidencial.

B. La División de Poderes en el Modelo Parlamentario Europeo.

Bajo la denominación de modelo parlamentario europeo, se conoce a un determinado tipo de democracia liberal, en virtud de sus estructuras y no de su ubicación geográfica. Es así que, este régimen tiene vigencia tanto en Europa, especialmente occidental, como también en Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Japón y la India.

No constituye un régimen parlamentario allí donde existe un Parlamento, ni siquiera donde éste tiene un poder de contrapeso efectivo frente al Ejecutivo. A decir de Duverger, en un régimen presidencial “el Parlamento a menudo es más poderoso que en los regímenes parlamentarios”.²⁶

Un estudio exhaustivo del parlamentarismo rebasa, en mucho, el marco del campo de análisis del presente trabajo. Sin embargo, a objeto de identificar las modalidades que adquiere la división y equilibrio de poderes en este régimen, resulta necesario hacer un esbozo de sus características generales.

Tres son los aspectos fundamentales que tipifican al régimen parlamentario y que lo diferencian del régimen presidencial: la estructura dual del Ejecutivo; la responsabilidad política del gabinete ante el Parlamento; y la disolución del Parlamento por el Ejecutivo.

²⁶ *Ibidem.*, p. 140.

1. Estructura Dual del Ejecutivo.

El Gobierno esta conformado por un jefe de Estado -rey o presidente, según el caso- y el Gabinete integrado por los ministros de las diversas carteras, bajo la dirección del jefe de gobierno o primer ministro.

Si bien al jefe de Estado se le reconocen funciones propias de su alta investidura, tales como el promulgar las leyes y firmar decretos, nombrar al jefe de gobierno y a los ministros del gabinete, así como disolver eventualmente al Parlamento, en el orden interno; y en lo internacional está facultado a suscribir tratados, representar a la nación, etc; en los hechos, es simplemente una figura decorativa. Sus funciones son puramente simbólicas. Así por ejemplo, en el caso británico, desde los tiempos de la reina Ana, (1707) jamás un jefe de Estado se ha negado a otorgar la sanción real a las leyes aprobadas por el Parlamento. De ahí, que se dijera que, en un régimen parlamentario, el jefe de Estado "sólo es una especie de máquina de firmar que no puede negar su firma".²⁷ Y, por si fuera poco, en los sistemas republicanos-parlamentarios, el jefe de Estado es objeto de elección por el Parlamento.

En la práctica es, pues, el Gabinete quien detenta y ejerce realmente el poder. Este órgano, constituido por el jefe de gobierno y los ministros, asume todas sus decisiones de modo colectivo. El jefe de gobierno o primer ministro, elige a los miembros que forman el gabinete y los somete a la aprobación del jefe de Estado; y dirige las reuniones del Gabinete.

²⁷ Maurice Duverger, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, p. 141.

2. La Responsabilidad Política del Gabinete Ante el Parlamento.

Este elemento constituye la característica principal del régimen parlamentario, y comprende dos aspectos importantes: el Parlamento participa en la investidura del Gabinete, y puede obligar dimitir a sus miembros a través de un voto de desconfianza.

En cuanto a la investidura del nuevo gobierno, existen dos formas distintas: en la primera, se requiere que el Parlamento manifieste de manera expresa su voto aprobatorio; y en la segunda, se da de manera tácita, es suficiente con que el Parlamento no emita un voto de desconfianza (caso de los países escandinavos).

La dimisión obligada de los miembros del Gabinete puede ser el resultado de un “voto de censura” aprobado por el Parlamento, o cuando este se niegue a emitir un voto de confianza” solicitado por el propio gobierno. El voto de censura del Parlamento, puede abarcar a todo el Gabinete, o sólo a alguno de sus miembros; aún cuando la responsabilidad política es colectiva.

La responsabilidad política, en este segundo aspecto, consiste en la revocación de los miembros del Gabinete por el Parlamento. La aprobación de una “moción de censura” presentada por un diputado, o la negación por el Parlamento de un “voto de confianza” solicitada por el gobierno, implica que los ministros que lo integran deben hacer dejación de sus cargos.

En los casos de un Parlamento bicamaral, la responsabilidad política del gabinete es ante la cámara cuyos miembros son elegidos por sufragio

universal directo.

Finalmente, debe enfatizarse que, la responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento, constituye el aspecto esencial de todo régimen parlamentario.

3. La Disolución del Parlamento.

Una tercera característica principal del régimen político que se estudia es la facultad que tiene el gobierno de disolver al Parlamento y convocar a elecciones anticipadas, para conformar una nueva legislatura. Más concretamente, la disolución recae sobre la cámara ante la cual el gabinete es responsable.

Se argumenta que la disolución del Parlamento es el factor que permite contrapesar la facultad del Parlamento de obligar a la renuncia del gabinete a través del voto de censura. “El gabinete sin la disolución -comenta Duverger- se encuentra prácticamente desarmado ante un Parlamento que puede derribarle a su gusto”.²⁸ La disolución del Parlamento constituiría, así, el elemento que restablece el equilibrio de poderes, evitando el predominio parlamentario.

De este modo, entre la facultad del Parlamento de emitir un voto de desconfianza que obligue a la renuncia del Gabinete, y la facultad de éste de disolver al Parlamento, el pueblo es instituido como árbitro supremo. Mediante la convocatoria a elecciones generales corresponderá decidir, en última instancia, a los ciudadanos el apoyo a una u otra postura que dió lugar a la controversia entre ambos órganos de autoridad.

²⁸ *Ibidem.*, p. 143.

4. El Parlamentarismo bipartidista y el equilibrio de Poderes.

En los regímenes parlamentarios, el sistema de partidos vigente llega a tener un impacto directo en el carácter de las relaciones entre el Parlamento y el Ejecutivo. Según se trate de un sistema bipartidista, tales relaciones asumen modalidades distintas.

En el parlamentarismo bipartidista (casos de Gran Bretaña y Nueva Zelanda) el principio de la separación y equilibrio de poderes es más aparente que real. Se produce una significativa concentración de poderes en favor del gobierno y en desmedro del Parlamento. Veamos las causas que explican esta situación.

El mismo hecho de que la competencia electoral se limite a dos grandes organizaciones partidarias, hace que una de ellas obtenga necesariamente la mayoría absoluta en el Parlamento. Consiguientemente, el gobierno queda conformado sólo con miembros del partido mayoritario, es decir, tiene un carácter homogéneo.

De lo anterior, se deriva que el gabinete tenga una estabilidad garantizada por todo el período de la legislatura, ya que cuenta con la confianza de la mayoría partidaria en el Parlamento. Por ende, no existe el riesgo de una posible caída del gobierno mediante un voto de censura parlamentario, salvo el caso de que se produzca una importante escisión al interior del partido mayoritario. La prueba es que el Parlamento británico no emite un voto de censura desde 1924.²⁹ En este contexto, la disolución,

²⁹ *Ibidem.*, p. 229.

como mecanismo de contrapeso a la responsabilidad del gabinete ante el Parlamento, pierde sentido. En Gran Bretaña, los casos de disolución de la Cámara de los Comunes obedece a motivos de oportunidad política del partido mayoritario y no así a la aprobación de un voto de censura en contra del gabinete.

Como corolario de todo lo anterior, la separación y equilibrio de poderes en el parlamentarismo bipartidista, no es más que una fachada. Detrás se oculta la enorme concentración del poder en manos del primer ministro, que es, a la vez, jefe del partido mayoritario que controla tanto el gabinete como el Parlamento. Así, el Parlamento ya no contrarresta la autoridad del gobierno; inversamente, está relativamente subordinado a él, por medio de la subordinación del partido mayoritario a su jefe. Esta doble función de líder del partido y jefe de gobierno le confiere al primer ministro un enorme poder político. Su autoridad sobre el partido se traduce en una autoridad del gobierno sobre el Parlamento. Como consecuencia, la mayoría de las leyes que se aprueban provienen del gobierno o de algún parlamentario partidario. Si bien el partido minoritario ejerce su derecho de opinión y de crítica, sus iniciativas de hacer fracasar los proyectos gubernamentales y, mucho más, de derribar al gabinete, se ven limitados por la disciplina del voto de los parlamentarios de la mayoría. Por ello, es muy acertada la afirmación de Duverger, que dice:

“En términos generales se interpreta de manera errónea las relaciones entre el Parlamento y el gobierno. Se cree que el Parlamento británico es poderoso y que existe un equilibrio de poderes entre el gobierno y él. En realidad el Parlamento británico es débil y el bipartidismo establece una concentración

de poderes en beneficio del gobierno- - -³⁰

Por lo expuesto, en el régimen parlamentario bipartidista, el principio de la separación de poderes entre el Parlamento y el gobierno, queda sustituido por la contraposición entre el partido mayoritario, que tiene el dominio del Parlamento y del gobierno, y el partido opositor, que ejerce las tareas de control y fiscalización.

En los sistemas multipartidistas se dan gobiernos no mayoritarios (Holanda, Italia y Bélgica). En estos regímenes, ocurre todo lo contrario a lo que se ha señalado para el régimen parlamentario mayoritario. El gobierno no dispone en el Parlamento de una mayoría homogénea; el gabinete está conformado por miembros de diferentes partidos políticos, cuya alianza ha hecho posible la formación de una frágil mayoría parlamentaria. La estabilidad del gobierno es bastante precaria, en razón de que una ruptura de la alianza interpartidaria, coloca al gobierno en condición de minoría en el Parlamento.

Por las características que implica el parlamentarismo no mayoritario, podría decirse que, en él, existen posibilidades de un funcionamiento más óptimo de la división y equilibrio de poderes.

C. En el Modelo Presidencial Norteamericano

Dentro de las democracias liberales, el régimen político vigente en los Estados Unidos de Norteamérica, representa el modelo presidencial clásico. Este régimen ha sido instituido a partir de la Constitución de Filadelfia de 1787.

Al igual que en el régimen parlamentario europeo, las ideas expuestas

³⁰ *Ibidem.*, p. 229.

por Montesquieu en El Espíritu de las Leyes, tuvieron una influencia directa en la conformación del sistema presidencial norteamericano. Sin embargo, el modelo presidencial se diferencia sustancialmente del parlamentario, tanto en la integración como en el funcionamiento y la relación entre los tres órganos del poder del Estado, particularmente en lo referente al Ejecutivo y el Legislativo.

Tres son, pues, las características principales que tipifican al modelo presidencial: a) el poder Ejecutivo no posee una estructura dual que separe entre el jefe de Estado y jefe de gobierno. El presidente de la nación reúne en sí ambas calidades, y en esa condición ejerce poderes efectivos; b) El jefe único del Ejecutivo es elegido a través del sufragio universal, aunque en los EEUU., desde la óptica procedimental, las elecciones son indirectas; y c) el Parlamento no puede obligar al gobierno a dimitir, ni el gobierno puede disponer la disolución del Parlamento.

Estos son los rasgos que, indudablemente, definen el perfil del régimen presidencial norteamericano, cuyo significado será objeto de análisis a lo largo del presente subtema.

1. La Duplicidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

En el régimen político presidencial, tal como ocurre en la Unión Americana, la autoridad del órgano ejecutivo tiene un carácter unitario, es decir que, a diferencia de las democracias liberales europeas, no existe el desdoblamiento entre jefe de Estado y jefe de gabinete o de gobierno (conocido como Primer Ministro, y en el caso de Alemania como Canciller).

Es, pues, el presidente de la República quien conjunta ambas funciones.

Como derivación de lo anterior –y en oposición al modelo parlamentario– en el régimen presidencial de los EEUU, el jefe de Estado no posee una autoridad simbólica o decorativa (caso del Reino Británico), sino que, está investido de un poder real y efectivo, y que lo ejerce a plenitud. Tanto en los diversos rubros de orden interno como externo, el presidente de la República asume todas las decisiones de manera personal y por su sola cuenta. En el desempeño de sus labores ejecutivas, no comparte ni mucho menos se halla supeditado a ningún gabinete de ministros, tal como ocurre en el parlamentarismo. En suma, el presidente de la nación es, pues, política y administrativamente, la autoridad máxima.

En opinión de muchos estudiosos de la materia, la elevada autoridad del presidente de los EEUU, se debe a que tiene su origen en la voluntad popular expresada mediante el voto. Si bien las normas electorales norteamericanas establecen un sistema de elecciones indirectas y en tres fases: en última instancia, la elección presidencial procede del sufragio universal. Se dice que, es el mandato popular lo que sitúa a la institución presidencial en la cúspide de la estructura piramidal del poder.

Todo lo contrario ocurre con el jefe de Estado en los regímenes parlamentarios. En las monarquías, la autoridad del rey se funda en el derecho de sangre y se trasmite por la vía hereditaria; mientras que en las repúblicas es elegido sólo por el Parlamento.

Un análisis detallado del complejo sistema de elección presidencial norteamericano, rebasa en mucho los límites del presente tema de tesis; de ahí que, nos restringiremos a señalar sólo algunos de sus aspectos importantes.

El presidente, junto al vicepresidente, es elegido por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegido únicamente por un segundo mandato. Inicialmente, la Constitución norteamericana no imponía ninguna restricción a la reelección. Ha sido a partir de George Washington que se impuso la regla de la reelección por una sola vez. En la primera mitad del siglo XX, esta regla fue violentada por Franklin Delano Roosevelt, al obtener un tercer y cuarto mandato presidencial. Sin embargo, una enmienda constitucional, aprobada en 1947, vino a limitar el cargo presidencial a solo dos periodos.

En el sistema electoral norteamericano se da el hecho insólito que, un candidato pueda ganar la presidencia a pesar de haber sido derrotado en la votación popular. El factor clave es obtener una mayoría de “electores presidenciales”. Históricamente, se dieron dos casos de este tipo: la elección Tilden-Hayes de 1876 y la de Harrison-Cleveland de 1888.³¹

2. La Preponderancia Presidencial.

El presidente de los EEUU se encuentra investido de una gama muy amplia de inmensos poderes, ejerciendo los mismos en toda su magnitud. El hecho de que su autoridad tenga como fuente el sufragio universal, sitúa al presidente en lo más alto de los niveles de mando de la nación.

En favor del predominio presidencial se argumenta que, si bien el presidente y el Parlamento emanan de la soberanía popular, existe un factor que coloca al primero en un lugar preponderante con relación al segundo. Se dice que, mientras la representación popular está fragmentada entre centenas de sus integrantes, elegidos cada uno por una fracción del cuerpo electoral,

³¹ *Ibidem.*, p.312

en el ámbito de sus respectivos distritos; la representación presidencial por el contrario, se halla fuertemente conjuncionada en una sola persona, elegida por la masa electoral a nivel nacional.

Para probar la amplia esfera de funciones importantes que ejerce el titular de la Casa Blanca, citaremos:

En el orden interno, es la autoridad máxima de toda la administración federal; es el encargado de la aplicación de la leyes y de la facultad reglamentaria, a través de los executive orders; designa a los más altos funcionarios federales (para algunos de ellos se requiere la ratificación del Senado), pudiendo destituirlos por decisión suya y sin más restricciones que las establecidas por el Civil Service. Podría decirse que, los encargados de las diversas dependencias federales están, en lo político, ligados estrechamente al presidente y sobre los cuales éste último ejerce una influencia directa.

En el orden militar, el presidente es el comandante en jefe de todos los ejércitos, y detenta la dirección suprema de las operaciones militares; aunque la facultad de declarar la guerra sólo le corresponde al Congreso. En este sentido, cabe recordar que ha sido una decisión presidencial la que, sucesivamente, determinó la fabricación de la bomba atómica, el bombardeo sobre Hiroshima, el envío de tropas a Corea, y los bombardeos sobre Hanoi, en Vietnam. Sí en épocas de crisis se incrementan aún más, en tiempos de guerra los poderes presidenciales asumen un matiz casi dictatorial sobre el patrimonio y la persona de sus ciudadanos.

Y, en el ámbito internacional, el jefe del Ejecutivo norteamericano desarrolla, también, actividades de importancia trascendental. Dirige las relaciones diplomáticas de su país; procede al reconocimiento de Estados y

gobiernos; nombra a los agentes diplomáticos y consulares acreditados en el extranjero; y negocia y concluye tratados, entre otros. Algunos de sus actos internacionales necesitan la aprobación del Senado.

En el régimen político de los EEUU, la preponderancia presidencial no se restringe a lo expuesto anteriormente, sino que, se expresa, también, en la forma cómo su titular adopta las decisiones, así como en el carácter de sus relaciones con el Congreso. Veamos, pues, algunos de estos aspectos.

a. El Presidente y la Toma de Decisiones.

Las decisiones sobre las cuestiones más relevantes de la actual primera potencial mundial, corresponden asumirlas sólo y únicamente a la autoridad del presidente de la República. Este, al reunir en sí las dos condiciones de jefe de Estado y jefe de gobierno, no comparte las responsabilidades ejecutivas con ningún otro órgano. Los titulares de los diversos departamentos, llamados secretarios -a diferencia del régimen parlamentario- no conforman un órgano colectivo con poder de adoptar las decisiones más importantes para los destinos del país. Es decir, no existe, pues, el gabinete o consejo de ministros en el sentido de las democracias parlamentarias europeas.

Los ministros o secretarios no poseen autoridad política propia: son simples colaboradores o auxiliares del presidente que coadyuvan en la administración de los departamentos que se les encargan. Desarrollan sus actividades con apego a las directrices presidenciales y pueden ser destituidos de sus funciones cuando el presidente lo considere conveniente.

El poder de decisión le pertenece únicamente al presidente. El jefe del Ejecutivo puede convocar a reunión a todos o, simplemente, algunos de los

secretarios a objeto de conocer sus opiniones sobre determinados rubros; pero, el poder de decisión sólo le corresponde a él. Es conocida la anécdota en que, en una reunión de su gabinete, el presidente Lincoln se quedara solo defendiendo su posición, y su famosa expresión: “siete no es, un sí: ganan los sí”.³²

***b. El Congreso no Puede Derribar al Gobierno y el
Presidente no puede Disolver al Congreso.***

A diferencia de la forma cómo funciona la “División de Poderes” en las democracias liberales de corte europeo, en el régimen presidencial norteamericano, el Parlamento no puede derribar al gobierno, ni éste tiene facultades para disolver a aquél. Los ministros o secretarios tampoco pueden ser sometidos a actos interpellatorios ni a ninguna clase de votos de censura por parte de los miembros del Congreso y, por tanto, no están obligados a dimitir. Esto no implica a que las distintas comisiones del Congreso no puedan convocar a los ministros, como a cualquier otra persona, con fines de investigación.

Los aspectos expuestos precedentemente le otorgan al régimen presidencial una elevada confianza y estabilidad, sin depender de que cuente con una mayoría o una minoría congresal.

Esta independencia entre el Congreso y el presidente que se da en los EEUU., y que ha sido calificada como separación de poderes “tajante” o “rígida”, no es tan real. Ambos órganos de poder cuentan con los medios necesarios para influirse recíprocamente; aunque tales medios están más del lado del presidente.

³² Cfr. Maurice Duverger, *op.cit.*, p. 314.

En primer término, el jefe del Ejecutivo dispone de la facultad constitucional de veto para oponerse a las leyes aprobadas por el Congreso. Al respecto debe señalarse que, el presidente Franklin D. Roosevelt, durante su gobierno, hizo uso del veto en 631 ocasiones, en la mayoría de las veces por diferencias políticas.

En segundo lugar, el presidente interviene en la iniciativa de leyes. Los mensajes presidenciales contienen muchos proyectos de ley. Estos mensajes que el titular de la Casa Blanca dirige al Congreso a objeto de informar sobre la situación nacional, tienden a convertirse en verdaderos programas de acción legislativa, teniendo un impacto importante en la orientación del Congreso. De una forma directa o indirecta, una gran parte de la actividad legislativa se realiza bajo la influencia del presidente.

Pero eso no es todo. El presidente dispone de medios metaconstitucionales para poder influenciar sobre decisiones del Congreso: los favores políticos. A través de la distribución de puestos federales a parientes o personas protegidas de congresistas, el presidente influye en el sentido del voto de estos últimos.

Finalmente, un otro factor no menos importante que explica la preponderancia presidencial, es el apoyo de la opinión pública. Tradicionalmente en EEUU, el presidente goza, entre sus ciudadanos, de un mayor prestigio y simpatía en relación con los miembros del Congreso. En una sociedad como la norteamericana, donde la opinión pública tiene un impacto decisivo, resulta fácil comprender que el apoyo popular sea utilizado por el jefe del Ejecutivo como un arma para presionar al Congreso en los rubros de interés para aquél.

1. Las Facultades del Congreso. El Impeachment.

El hecho de que en el régimen norteamericano el presidente posea una función predominante, no significa la ausencia de un mecanismo de contrapesos por parte del Legislativo. Constitucionalmente, el Congreso cuenta con los medios necesarios para contrarrestar al Ejecutivo, sobresaliendo, entre otros, el impeachment.

El Congreso de la Unión Americana tiene un carácter bicameral. La Cámara de representantes (diputados) está integrada por un total de 435 miembros, elegidos por dos años; y la Cámara de Senadores, conformada por 100 componentes, elegidos por 6 años, renovándose en un tercio cada dos años.

La facultad principal del Congreso es de índole legislativa. Con anterioridad a la sentencia dictada por el Tribunal Supremo, en 1937, sobre el New Deal, estaba permitido que el Congreso delegara al Ejecutivo una parte de sus poderes legislativos. En adelante, quedó eliminada tal delegación de funciones. En la actualidad, el presidente de los EE.UU. no puede recurrir a los decretos - leyes.

Junto a la función legislativa es, sin duda, la facultad de aprobar y votar los créditos y el presupuesto propuestos por la Casa Blanca, lo que le otorga un elevado poder al Congreso. A menudo el presidente de los EE.UU. confronta bastantes obstáculos para la aprobación de sus proyectos legislativos y financieros. Entre otras atribuciones del Congreso, se encuentran la creación, determinación de funciones, fiscalización financiera y supervisión general del conjunto de los servicios públicos federales; y asimismo, ejerce facultades electorales subsidiarias. Cuando ninguna de las

candidaturas contendientes ha alcanzado la mayoría del voto popular, corresponde a la Cámara de Representantes elegir al presidente de la República, y al Senado al Vicepresidente. En los hechos, tal posibilidad hipotética resulta puramente formal, dado el carácter bipartidista de la vida política norteamericana.

No es menos importante la participación del Senado en los nombramientos de altos funcionarios federales y de política exterior. La designación que hace el presidente de embajadores y cónsules, de los integrantes del Tribunal Supremo de Justicia y de todos aquellos funcionarios cuyo nombramiento no esté estipulado de otra manera por la Constitución y las leyes, debe contar con la aprobación del Senado. En la esfera diplomática, todos los tratados internacionales suscritos por el presidente deben ser ratificados por el Senado. A este respecto debe recordarse que fue la negativa a ratificar el Tratado de Versalles (1919), lo que impidió que EEUU. ingresara a la Sociedad de Naciones. Aunque, también, existen los “acuerdos ejecutivos” que permiten al presidente en materia de política internacional, escapar al férreo control del Senado.

El impeachment- Constituye, indudablemente, el mecanismo constitucional que mejor le permite al Congreso norteamericano contrapesar políticamente el poder presidencial. A través del impeachment el Congreso asume poderes judiciales para poder enjuiciar a cualquier funcionario federal por actos de traición, corrupción y otros delitos graves cometidos en contra del Estado. Corresponde a la Cámara de Representantes implementar la fase investigatoria y acusatoria, y al Senado realizar las funciones de Tribunal. La vez última que se pretendió poner en marcha el procedimiento de juicio

político fue en 1974, con motivo del **affaire de Watergate**. La renuncia de Richard M. Nixon a la presidencia, evito su implementación.

D. En el Modelo Semipresidencial Francés.

El semipresidencialismo es un régimen político que es distinto a los modelos parlamentarios y presidencial; pero que, a la vez, contiene elementos de ambos. Podría decirse que se trata de un régimen híbrido.

A semejanza del parlamentarismo, en el presidencialismo el Ejecutivo se divide entre un jefe de Estado y un jefe de gobierno; el Gabinete es responsable políticamente ante el Parlamento y, por tanto, este último, mediante un voto de censura, puede obligar a la renuncia del gobierno; asimismo, el Ejecutivo tiene facultades para disolver el Parlamento.

Por otra parte, el semipresidencialismo presenta, también, semejanzas con el sistema presidencial. El jefe de Estado es elegido, al igual que en los EEUU., por sufragio universal, y no así por el Parlamento o por un número restringido de notables. El jefe de Estado posee facultades importantes y que las ejerce en los hechos: puede convocar a referendums y disponer la disolución del Parlamento, sin requerir la previa firma del gabinete. En otros términos, a diferencia del parlamentarismo, el jefe de Estado en un régimen semipresidencial no constituye una figura puramente formal o simbólica.

En el pasado este régimen fue implantado en Alemania, durante la República de Weimar. En la actualidad tiene vigencia en Francia, a partir de las reformas constitucionales de 1962.

CAPITULO III.- LA DIVISIÓN DE PODERES EN LOS REGÍMENES LATINOAMERICANOS.

1.- ¿Régimen Presidencial o Presidencialista?

La experiencia histórica muestra que los pueblos latinoamericanos, una vez conseguida su independencia política, en su tarea de organizarse como Estados soberanos estuvieron inspirados en principios políticos y jurídicos comunes. Es así que -como observa acertadamente Biscaretti Di Ruffia-, desde los inicios de su vida independiente, nuestros países no sólo adoptaron el modelo de democracia occidental, sino, que, instituyeron la forma de gobierno presidencial de origen estadounidense.³³

El régimen presidencial, creado por la Constitución de Filadelfia de 17 de septiembre de 1787, se expandió avasalladoramente sobre toda la geografía constitucional de América Latina, adoptando, sin embargo, modalidades particulares que lo hicieron diferente del paradigma norteamericano. Las condiciones socio-económicas de la región -tan distintas de las prevalecientes en los EEUU.- determinaron que en América Latina, el régimen presidencial se inclinara hacia una tendencia de fortalecimiento y predominio del poder Ejecutivo.

Esta asentada tendencia hacia el establecimiento de autoridades ejecutivas investidas de poderes muy amplios, puede observarse desde los inicios mismos de la historia republicana de América Latina. En el Perú, se lo declaró al General José de San Martín como protector suyo en 1822; y,

³³ Paolo Biscaretti Di Ruffia, "Las 'Formas de Estado' en la Época Moderna", en *Anuario Jurídico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, I, 1994, pp.21 y 47.

posteriormente, se le confirió a Simón Bolívar poderes dictatoriales en 1823, para luego proclamarlo, más tarde, como presidente vitalicio, a través de la Constitución de 1826. Algo semejante se observa en el caso de Brasil, donde en 1822 Don Pedro de Alcántara es coronado como emperador constitucional; y en lo que se refiere a México, el fenómeno se repite con Agustín de Iturbide.

Esta marcada tendencia hacia la concentración de poderes en una sola persona, da lugar, a modo de explicación, a la formulación de dos hipótesis: en sus orígenes, el fortalecimiento y preponderancia del poder Ejecutivo en América Latina fue el resultado de la herencia cultural de la monarquía española; o, expresaba un cierto complejo de inferioridad de nuestros pueblos que, sintiéndose incapaces de autogobernarse, buscaron refugiarse en las virtudes del caudillo, del hombre “predestinado”.

El presidencialismo latinoamericano, copiado del modelo clásico norteamericano, no se reduce en su vigencia a los períodos iniciales de los Estados latinoamericanos, sino que se extiende a lo largo de toda la historia política de éstos. Sin embargo, su aplicación a sociedades con estructuras socio-económicas y culturales diferentes a las de la Unión Americana, implicó importantes distorsiones o deformaciones, fundamentalmente en lo que concierne a la división y equilibrio de los poderes del Estado. De ahí, que, el constitucionalista brasileño Pinto Ferreira, al respecto dijera:

“La nota predominante de los países latinoamericanos es el presidencialismo, trasplantado del modelo norteamericano y aclimatado a las condiciones nativas de la región, un presidencialismo adaptado ecológicamente a situaciones de concreción histórica de un mundo social diferente al

anglosajón”³⁴

Las diferencias cualitativas entre el régimen gubernamental de los EEUU. de Norteamérica y los que rigen en los países latinoamericanos, ha inducido a una distinción de tipo conceptual: se utilizan los términos “presidencial” para referirse al modelo norteamericano, y “presidencialista”, en relación a los vigentes en América Latina. El tratadista francés Maurice Duverger afirma sobre este punto: “El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, por debilitamiento de los poderes del Parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente”. A decir de este autor, este es el caso de los regímenes latinoamericanos, expresión directa del atraso de sus estructuras internas, pero también de “la semicolonización por la vecina y superpoderosa economía de los EEUU.” Serían estos factores los que “hacen casi imposible el funcionamiento de la democracia liberal”.³⁵ en las sociedades de nuestro subcontinente.

Otro tratadista francés, Jacques Lambert, observa que América Latina, si bien se inspiró en el régimen presidencial de los EEUU. no logró conservar tal modelo; y señala que, “constituye una causa de error” extender la denominación de régimen presidencial a los gobiernos latinoamericanos. Según este autor.

“Las diferencias del régimen político que se ha modelado en la América Latina, en relación con el régimen presidencialista* norteamericano, merecerían que se le de otro nombre diferente del de los EEUU.: una diferencia en la terminología ayudaría a comprender mejor su originalidad”³⁶

³⁴ Luiz Pinto Ferrerira, “El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”, En El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, p. 27

³⁵ Maurice Duverger, op. cit., p. 152.

*Lambert no diferencia entre los términos “presidencial” y “presidencialista”, les atribuye el mismo significado.

³⁶ Jacques Lambert, América Latina, p. 54.

Según Lambert, la deformación del régimen presidencial en los países latinoamericanos, manifestada por una autoridad excesiva del presidente de la República, no es consecuencia de una deficiente adaptación o de falta de conocimiento en su utilización; sino que está en correspondencia con las necesidades particulares de las sociedades latinoamericanas. Dada las peculiaridades que el régimen trasplantado adquirió en nuestro subcontinente, Lambert es partidario de que se denomine como “régimen de preponderancia presidencialista”³⁷.

De lo anterior, se extrae que la diferencia fundamental entre el modelo presidencial clásico norteamericano y el régimen presidencialista imperante en América Latina, radica en el sistema de obstáculos y contrapesos (checks and balance) destinado a mantener el equilibrio entre los tres poderes del Estado.

En los EEUU. el sistema presidencial evolucionó en un marco constitucional y político que hizo posible el equilibrio de poderes, por la fuerza de un Congreso vigoroso y de real incidencia en los asuntos políticos, y de una Corte Suprema que por medio de la declaratoria de inconstitucionalidad de las leyes, puso de relieve su elevada significación constitucional.

Por el contrario, en América Latina, bajo la impronta de causas históricas, sociológicas y económicas, y en particular de la acción del caudillismo y del cacicazgo, el desarrollo de su régimen político se caracterizó por una preponderancia total del órgano Ejecutivo frente al Legislativo y al Judicial. Desapareció el equilibrio de poderes, consustancial con la teoría de la “División de Poderes” y con el modelo clásico de

³⁷ Ibidem

régimen presidencial. Es, pues, a este tipo de régimen político que se le conoce bajo el nombre de “presidencialista”, caracterizado, casi siempre, por una persistente tendencia a personalizar el poder y a ejercerlo de modo paternalista y, en varios casos, con aires de populismo demagógico.

2. El Desequilibrio de Poderes y la Supremacía del Ejecutivo.

Al inicio de este subtema es necesario puntualizar que, los distintos ordenamientos constitucionales de los países latinoamericanos, a lo largo de su evolución histórica, han adoptado persistentemente las fórmulas consagradas del liberalismo, entre ellas la separación de poderes. Sin embargo, la vida política de estas sociedades ha estado permanentemente marcada por la dicotomía entre el discurso formal de la Constitución y la realidad, es decir, entre la teoría y la práctica. La gran mayoría de los países latinoamericanos han vivido, casi siempre, bajo el dominio de gobiernos dictatoriales disfrazados de variado ropaje; la vigencia de regímenes de democracia formal, sólo ha tenido un carácter intersticial en el desarrollo político de dichas formaciones sociales. Algo muy semejante ha ocurrido con la división y equilibrio de poderes. Su inserción en los textos constitucionales, no implicó el ejercicio de su práctica, cuando menos en el sentido de las ideas de Montesquieu. Por ello, resulta muy acertada la afirmación del constitucionalista mexicano Fix Zamudio, que señala: “La simple elevación de ciertos principios al valor de preceptos constitucionales no ha sido suficiente para ‘garantizar’ su eficacia, como lo ha demostrado repetidamente la dolorosa y atormentada historia de nuestros pueblos

latinoamericanos.³⁸

En el contexto del presidencialismo latinoamericano, no existe un real equilibrio e independencia de poderes. El presidente de la República, como titular del Ejecutivo, no solo dispone de un enorme espacio de facultades, tanto constitucionales como meta-constitucionales, sino, que ejerce un relevante predominio sobre los órganos Legislativo y Judicial. Esta absoluta preponderancia del Ejecutivo rompe, pues, con el principio del equilibrio de poderes. La figura presidencial surge no sólo como un *præs inter pares*, sino a menudo, como un *præs solus*, tanto en el manejo y la dirección de los asuntos internos como de los negocios exteriores del Estado. En los hechos, los otros dos órganos, generalmente, hacen lo que el jefe del Ejecutivo ordena, o en el mejor de los casos, sugiere o inspira.

La autoridad tan rígidamente vertical del presidente de la República, sumada a la subordinación de los miembros del Parlamento, ha inducido a decir que, el Legislativo es, simplemente, "El quinto violín de la sinfonía". El poder Judicial, por su parte, no escapa a esta situación.

Numerosos estudiosos de la realidad política latinoamericana hacen hincapié sobre este particular. El catedrático y político español Fraga Iribarne señala que, el poder Ejecutivo en América Hispana es el "poder de poderes".³⁹ Refiriéndose a Brasil, Pontes de Miranda dice: el presidente es un monarca temporal, pues se conserva en el poder "con una dimensión de monarca o de dictador" durante su gestión⁴⁰. Por su parte, con relación a

³⁸ Fix Zamudio, *Constitución y Proceso Civil en Latinoamérica*, p. 26.

³⁹ Manuel Fraga Iribarne, *Sociedad Política y Gobierno en Hispanoamérica*, Madrid, 1962, pp. 132-133.

⁴⁰ Pontes de Miranda, *Comentarios a Constituicao de 1967*, Sao Paulo, 1967, vol. III, p. 274.

Colombia Carlos Lozano afirma: "En la realidad [el régimen presidencialista] funciona en nuestro país como una dictadura fundada en la ley". Y, finalmente, el argentino Carlos Demicheli, señala:

"La América española recoge en su herencia dramática, constituida en sus ejecutivos, el punto neurálgico de sus instituciones republicanas, el talón de Aquiles de la democracia verdadera, instrumento de progreso o de represión, de que dependen frecuentemente la suerte y el destino de las nacionalidades."⁴¹

En otras palabras, en el régimen presidencialista la autoridad del jefe del Ejecutivo se ubica en la cúspide de toda la estructura piramidal del poder del Estado. El presidente de la República constituye la máxima autoridad de este régimen; por encima de las formas constitucionales concentra la mayor parte del poder para sí, es decir, es el motor y la figura principal del escenario político.

Esta preponderancia de la autoridad presidencial en América Latina, ha hecho que, en la práctica, no pueda funcionar regularmente la institución de la "División de Poderes". El principio de la independencia entre los mismos, no ha trascendido más allá de la letra muerta de nuestras cartas magnas. Por todo ello, resulta muy acertado el señalamiento que hace Duverger: en el presidencialismo latinoamericano "el presidente es mucho más poderoso que el Parlamento", estos regímenes "están más próximos a una dictadura que a una democracia liberal".⁴²

Existen quienes no sólo justifican la primacía del Ejecutivo sobre el

⁴¹ Alberto de Micheli, El Poder Ejecutivo. Génesis y transformaciones. Buenos Aires, 1960, pp.1-2.

⁴² Maurice Duverger, op. cit., p. 152.

Legislativo y Judicial, sino que ven en ello una necesidad de los países latinoamericanos. Es más, conciben como algo ilusorio que el funcionamiento de un régimen presidencial pueda darse con un equilibrio estable entre los poderes. Es así que Jacques Lambert, afirma:

“La ruptura del equilibrio entre el presidente y las asambleas corresponde a las necesidades particulares de América Latina, como en general a los países en vías de desarrollo, y esta deformación es una manifestación de la adaptabilidad del régimen a necesidades diferentes”.⁴³

Este autor francés, concibe que a diferencia de lo que ocurre en el presidencialismo latinoamericano, el régimen presidencial de los EE.UU. es un régimen de separación de poderes, aunque, en los hechos, no se dé de modo rígido, como lo previeron los autores de su Constitución. Inversamente, en América Latina –prosigue Lambert– resultaría dudosa la posibilidad del gobierno de conducir una política eficaz si la separación de poderes debiera respetarse y si el Parlamento se rehusara a votar la legislación deseada por el presidente de la República. Y agrega sobre el particular:

“En la práctica la América Latina se ha visto obligada a evitar una verdadera separación de poderes, al menos en lo que se refiere a las relaciones entre el presidente y el Congreso. Las constituciones han confiado al presidente no solamente unos poderes, tales como la iniciativa legislativa, que facilitan su *leadership* sobre el Congreso, sino también, en la mayoría de los países, las asambleas representativas se han acostumbrado a inclinarse ante la voluntad del presidente”⁴⁴.

Un otro aspecto característico del presidencialismo vigente en América

⁴³ Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 578.

⁴⁴ *Ibidem.*, p. 56.

Latina, es lo referente al conflicto de poderes; aunque esta característica es, también inherente al modelo norteamericano. Mientras el régimen parlamentario es un régimen de colaboración de poderes, ya que el gabinete no puede mantenerse si está en desacuerdo grave con el Parlamento: el régimen presidencial es, por el contrario, un régimen de conflicto entre poderes. En los EEUU, los conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo son absolutamente normales. El mérito del régimen presidencial norteamericano no radica en la permanente estabilidad del equilibrio de poderes, sino más bien en que el equilibrio roto no tardara generalmente en restablecerse.

En el caso de los países latinoamericanos, no solamente los conflictos de poderes que surgen se resuelven, casi siempre, a favor del Ejecutivo, sino que, además, la docilidad de los otros dos poderes a la autoridad presidencial determina que en la mayoría de los casos el conflicto ni siquiera se produzca.

Esta asentada preponderancia presidencialista, y la debilidad extrema de los *checks and balance* inherentes al modelo presidencial ortodoxo, determinaron que “los regímenes latinoamericanos hayan evolucionado hacia la confusión de poderes, o si la fórmula parece excesiva, hacia una colaboración dirigida por el poder Ejecutivo”⁴⁵

Sin embargo, no son pocos los intentos de justificación del régimen presidencialista, en el sentido de que su implantación ha correspondido a las necesidades históricas de nuestros pueblos. Tal es así que, en relación a uno de los regímenes de mayor poder presidencial, como el mexicano, el ex-rector de la UNAM, Pablo González Casanova, afirma que: habría sido insensato aplicar al pie de la letra la teoría clásica de la democracia, “ el

⁴⁵ *Ibidem.*, p.57.

respeto al 'equilibrio de poderes' habría sido respecto a las conspiraciones de una sociedad feudal . . . , respetar el 'sistema de contrapesos y balanzas' habría equivalido a tolerar caciques y caudillos regionales".⁴⁶

En América Latina, México, hasta el año 2000, ha sido el país en el que la concentración de poderes en manos del presidente, se daba con mayor fuerza. El jefe del Ejecutivo constituía la figura política preponderante, era el centro nervioso del conjunto del sistema político. Su enorme poder "ha prevalecido gracias a los preceptos constitucionales y a pesar de ellos".⁴⁷ En términos formales, la Constitución mexicana establece una rigurosa separación entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (art.49). En el campo de la práctica, tal separación rígida no existe, ya que es innegable que el jefe del Ejecutivo ejerce un control meta-jurídico sobre los otros dos poderes.

Finalmente, a modo de epílogo del presente subtema, debe concluirse que, si bien el presidencialismo latinoamericano es bastante semejante al modelo presidencial de los EE.UU. por la forma de sus instituciones, difiere mucho en cuanto a su funcionamiento. En el régimen mencionado en primer término, el mecanismo de los obstáculos y contrapesos previsto no ha sido suficiente para garantizar un equilibrio entre los poderes: el poder Ejecutivo, y el poder Legislativo no han sido independientes ni iguales, y ésta es una característica muy propia de los países de la región.

En efecto, en el marco del presidencialismo latinoamericano, el presidente consigue habitualmente asegurarse una preponderancia tal que,

⁴⁶ Pablo González Casanova, *La Democracia en México*, p. 70.

⁴⁷ Goodspeed, Stephen, "El papel del Ejecutivo en México, *Revista problemas Agrícolas e Industriales de México*, p. 15. Mex.1955.



presidente consigue habitualmente asegurarse una preponderancia tal que, incluso en los gobiernos “de jure”, tiende hacia su hegemonía. En tiempos de normalidad democrática, existen dos excepciones a lo anterior: Uruguay y Chile. En el primero, buscando eliminar la hegemonía presidencial se encargó el poder ejecutivo, entre 1952 y 1967, a una fórmula colegiada. En Chile, tradicionalmente el Congreso hace gala de una gran independencia y se interesa por utilizar todos los poderes que le concede la Constitución. En este último país durante las administraciones de Eduardo Frei y de Salvador Allende, esta independencia del Parlamento suscitó importantes enfrentamientos con la autoridad presidencial. Por otro lado, hace algunos lustros atrás, las asambleas legislativas de Brasil y de Venezuela dieron evidencias de su autonomía a través de la destitución como jefe del Ejecutivo de Collor de Melo y de Carlos Andrés Pérez, respectivamente. Sin embargo, en la mayoría de los demás países del subcontinente, particularmente en México y Argentina, “la preponderancia del presidente es tal que el poder presidencialista no encuentra, apenas, otro freno, que la misma moderación del presidente o la tutela del ejército”.⁴⁸ En estos últimos países, el Congreso en términos generales, ha perdido su facultad de adoptar iniciativas legislativas independientes a la autoridad presidencial, reduciéndose a aprobar, casi automáticamente, las propuestas legislativas provenientes del Ejecutivo.

3.- Facultades del Presidente de la República.

Si las atribuciones del Presidente en el sistema estadounidense son

⁴⁸ Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 522.

presidente consigue habitualmente asegurarse una preponderancia tal que, incluso en los gobiernos “de jure”, tiende hacia su hegemonía. En tiempos de normalidad democrática, existen dos excepciones a lo anterior: Uruguay y Chile. En el primero, buscando eliminar la hegemonía presidencial se encargó el poder ejecutivo, entre 1952 y 1967, a una fórmula colegiada. En Chile, tradicionalmente el Congreso hace gala de una gran independencia y se interesa por utilizar todos los poderes que le concede la Constitución. En este último país durante las administraciones de Eduardo Frei y de Salvador Allende, esta independencia del Parlamento suscitó importantes enfrentamientos con la autoridad presidencial. Por otro lado, hace algunos lustros atrás, las asambleas legislativas de Brasil y de Venezuela dieron evidencias de su autonomía a través de la destitución como jefe del Ejecutivo de Collor de Melo y de Carlos Andrés Pérez, respectivamente. Sin embargo, en la mayoría de los demás países del subcontinente, particularmente en México y Argentina, “la preponderancia del presidente es tal que el poder presidencialista no encuentra, apenas, otro freno, que la misma moderación del presidente o la tutela del ejército”.⁴⁸ En estos últimos países, el Congreso en términos generales, ha perdido su facultad de adoptar iniciativas legislativas independientes a la autoridad presidencial, reduciéndose a aprobar, casi automáticamente, las propuestas legislativas provenientes del Ejecutivo.

3.- Facultades del Presidente de la República.

Si las atribuciones del Presidente en el sistema estadounidense son

⁴⁸ Jacques Lambert, op. cit., p. 522.

bastantes amplias y concentradas, lo son mucho más en el presidencialismo latinoamericano. En una perspectiva de razonamiento dialéctico, podría decirse que el vasto campo de facultades que ejerce el presidente de la República, es la expresión directa de su enorme poder, pero, también, de que este poder se fundamenta, en parte, en las amplias atribuciones que ejerce.

A este efecto, es necesario señalar que, en la mayoría de los países latinoamericanos, el poder Ejecutivo es representado sólo por el Presidente de la República. El artículo 80 de la Constitución Mexicana dice: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominara 'El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'."⁴⁹

Sin embargo, existen también algunas otras constituciones que tienen un contenido distinto. Así, por ejemplo, la Constitución de Brasil establece: "El poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República, auxiliado por los ministros de Estado". Su similar de Bolivia expresa: "El poder Ejecutivo se ejerce por el presidente de la República conjuntamente con los ministros de Estado". Y la de Costa Rica es más categórica a este respecto: "El Poder Ejecutivo lo ejercen en nombre del pueblo, el presidente de la República y los ministros de Gobierno en calidad de obligados colaboradores".

El hecho de que en los países anteriormente citados, la potestad ejecutiva sea ejercida por un Jefe de Estado con un equipo de ministros, no excluye ni disminuye la preponderancia del Ejecutivo sobre los otros dos órganos del poder del Estado.

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Un aspecto importante que merece ser destacado, es el hecho de que, al igual que en los EEUU., el presidente de la República en los países de América Latina esta investido de una doble autoridad: jefe de Estado y jefe de gobierno, respectivamente. Esta sola circunstancia concentra en el jefe del ejecutivo una ingente cantidad de funciones y de poder.

Para su mejor estudio, las facultades del presidente de la República en el marco del régimen presidencial latinoamericano, las clasificaremos del modo siguiente:

a) Facultades de designación.

En la mayoría de los países de la región, el presidente de la República no sólo nombra y destituye a los ministros de Estado, sino a la mayoría de los más altos funcionarios administrativos. En el caso de México, el presidente nombra y destituye libremente a los Secretarios de Despacho; al Procurador General de la República; hasta hace un par de años, al regente (Gobernador) de la Ciudad de México, y a otros altos funcionarios federales.*

En la organización de su equipo ministerial, el presidente en los países de América Latina, goza de un mayor margen de discrecionalidad que su homólogo norteamericano, ya que la designación de sus colaboradores no requiere la aprobación del Senado.

Asimismo, el titular del Ejecutivo en los países de la región designa, con aprobación del Senado, a los oficiales de las fuerzas armadas, a los

*Véase el art. 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

funcionarios diplomáticos y consulares, e intervine en la designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia.

Además, muchas constituciones establecen que corresponde, también, al presidente nombrar a las personas que deban desempeñar cualquier cargo o empleo, cuya previsión no esté atribuida por la Constitución o la ley a otro funcionario o autoridad.

Algunos autores ubican en esta facultad uno de los privilegios de la preponderancia presidencial: la distribución de los empleos públicos a título de recompensa entre sus incondicionales. Particularmente, este fenómeno llegó hasta los límites de corrupción extrema en los sectores de la economía estatizada. Las grandes industrias nacionalizadas, los organismos descentralizados o paraestatales, generan cargos directivos no cubiertos por el estatuto del funcionario público, con remuneraciones tan elevadas que provocan un inusitado interés entre los personajes políticos.

Los EEUU., no escapan a esta situación. La distribución de cargos públicos entre los favoritos o recomendados de los miembros del Congreso, es uno de los eficaces medios de presión del presidente sobre el Parlamento. Y esto ocurre así, a pesar del estatuto del servicio público.

b) Facultades en Materia Legislativa.

Es, quizá, en este rubro donde se observa la diferencia más significativa, en torno a la "División de Poderes", entre el modelo presidencial norteamericano y el presidencialismo latinoamericano. Mientras en este último régimen se confiere al presidente el derecho de iniciativa

legislativa, al presidente de los EEUU. se le ha denegado tal facultad. Y lo que es más, en los países latinoamericanos los proyectos de ley presentados por el gobierno, tienen mayores posibilidades de aprobarse que las que provienen de los legisladores.

En el caso de México, el artículo 49 constitucional establece la “División de Poderes”, al señalar que: “No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”, excepto lo establecido por el artículo 29.⁵⁰ Y como frecuentemente ocurre, la realidad es muy distinta del contenido del discurso formal de la Constitución. En nuestro país, casi la totalidad de los proyectos de ley provienen del Jefe del Ejecutivo. Los otros órganos autorizados para ello (diputados y senadores federales y legislaturas estatales) sólo ocasionalmente hacen uso de tal prerrogativa. Al respecto Rosa Isabel Estrada precisa: “El Congreso juega un papel de subordinación respecto al Ejecutivo y se ha convertido en un simple tramitador de las iniciativas presidenciales. Hace mucho tiempo que no se da el caso de que un proyecto del Ejecutivo sea rechazado por el Congreso”.⁵¹

Por otra parte, aunque esta en principio prohibida la delegación de facultades legislativas, las constituciones de los países latinoamericanos conceden al Ejecutivo, bajo ciertas condiciones, la posibilidad de legislar a través de decretos-leyes. Estos decretos con fuerza de ley, obedecen al hecho

⁵⁰ Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

⁵¹ Rosa Isabel Estrada, “Facultades Legislativas del Presidente de la República en México”, en El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, p. 256

de que ciertas constituciones han previsto la posibilidad de que bajo reserva de ratificación del Congreso u obedeciendo al mandato constitucional en casos de urgencia, se suspendan las garantías constitucionales, permitiendo al Congreso facultar al presidente a afrontar la situación a través de decretos-leyes. En México, este hecho ha adquirido características singulares, tal como se verá más adelante, en el rubro referente a las facultades excepcionales del órgano Ejecutivo.

En muchos países latinoamericanos, importantes decisiones fueron adoptadas a través de decretos-leyes. En el caso mexicano fue a través de decretos-leyes que se instituyó el impuesto sobre la renta y se promulgaron los Códigos de Procedimientos Penal y Civil, respectivamente.⁵²

Un otro medio de participación del presidente de la República en materia legislativa, es a través de la llamada "facultad reglamentaria". El presidente de la República en los países de América Latina, no sólo promulga las leyes votadas por el Parlamento sino también las ejecuta; a cuyo objeto expide los reglamentos necesarios para lograr su exacta observancia. Por su naturaleza, el reglamento debe estar subordinado a la ley y no puede contradecir su contenido.

Esta potestad presidencial de reglamentar la aplicación de las leyes, debe realizarse sin alejarse de la letra ni del espíritu de éstas. Sin embargo, la práctica ha tolerado las desviaciones de la facultad reglamentaria, otorgándole un sentido legislativo. Conforme lo hace notar Lambert, en realidad "los decretos, las ordenanzas, los reglamentos, no tienden

⁵² Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 252.

únicamente a la aplicación de la legislación vigente, sino que, también transforma, a la vez, su letra y su espíritu”⁵³.

En México, la potestad reglamentaria no está expresamente conferida por la Constitución al presidente de la República, existen omisiones sobre este particular. Empero, la Suprema Corte de Justicia y la doctrina han coincidido en que la potestad reglamentaria del jefe del Ejecutivo se deriva de la facultad que le otorga la fracción I del artículo 89 constitucional: “Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”⁵⁴. Y como afirma Serra Rojas, es en este último párrafo donde se funda la facultad reglamentaria del presidente, ya que tal facultad no es sino una fase de la ejecución de la leyes⁵⁵.

Finalmente, el derecho de veto es otro de los instrumentos que confieren al presidente de la República la posibilidad de influir en materia legislativa.

También en este rubro existen diferencias importantes entre el sistema presidencial norteamericano y el presidencialismo vigente en América Latina. En primer lugar, en los EEUU., como consecuencia de la independencia del Congreso, es frecuente observar la contraposición sobre cuestiones de legislación entre el Ejecutivo y el Parlamento. Este hecho da lugar a que el Congreso se niegue a votar la legislación elaborada por la administración, o, a que el presidente use el veto para oponerse a las proposiciones de ley aprobadas por el Congreso. Desde el primer gobierno

⁵³ *Ibidem*, p. 550.

⁵⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (El subrayado es mío)

⁵⁵ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, t. I, p. 206.

de Washington hasta el segundo período de Franklin D. Roosevelt, el titular de la Casa Blanca recurrió al derecho de veto en 750 ocasiones⁵⁶. Por el contrario, en el presidencialismo latinoamericano, el Ejecutivo incide tan gravitadamente en el contenido de la nueva legislación, que muy ocasionalmente tiene que oponer su veto. En la mayoría de los países del subcontinente -particularmente en México- un proyecto presentado por el gobierno equivalía a un proyecto votado aprobatoriamente por el Congreso.

Una segunda diferencia en materia de veto, consiste en que, mientras la práctica constitucional norteamericana sólo permite el veto global, en las naciones de América Latina es posible el veto parcial. En Brasil, México, Colombia y Ecuador, las respectivas constituciones autorizan al presidente a oponer su veto a un artículo e, incluso, a una palabra de una ley, aprobando el resto.

En México es el artículo 72 de su Constitución el que establece a favor del jefe del Ejecutivo el derecho de veto. El veto presidencial puede ser anulado en caso de que el proyecto original sea nuevamente aprobado por el voto de las dos terceras partes de cada una de las dos cámaras legislativas. Si sucede esto, el proyecto será enviado nuevamente al presidente, quién está obligado a su promulgación. Existen ciertos casos en los que el Ejecutivo mexicano no puede vetar una disposición legislativa. Estos son: a) cuando las cámaras federales ejerzan funciones de cuerpo electoral; b) cuando se juzgue a un funcionario público, y c) cuando se convoque a sesiones extraordinarias del Congreso.

Por último, debe señalarse que, en el régimen político mexicano,

⁵⁶ Jacques Lambert, *op.cit.*, p. 545.

prevaleciente hasta el año 2000, en razón de que el partido oficial imponía una férrea disciplina vertical a su mayoría parlamentaria, el empleo del veto tenía un carácter muy excepcional.

Si bien esta amplia y creciente participación presidencial en la esfera legislativa, no es una particularidad exclusiva del presidencialismo latinoamericano; es, pues, en este régimen donde se desarrolla con mayor vigor y sin mayores dificultades.

En contrapartida al predominio presidencial, en América Latina al igual que en los EEUU las asambleas legislativas cuentan con la facultad de poner en juego la responsabilidad penal del presidente de la República, de los ministros o secretarios de las distintas carteras gubernamentales y de los magistrados del ramo judicial. A tal efecto se ha establecido el **juicio de responsabilidades** en América Latina y el *impeachment* en los EEUU. Sin embargo, tal recurso no ha sido utilizado más que en escasas ocasiones. En décadas recientes, los congresos de Brasil y de Venezuela, implementaron sendos juicios de responsabilidades. Como consecuencia, fueron destituidos de sus funciones los presidentes de ambas naciones, Fernando Collor de Melo y Carlos Andrés Pérez, respectivamente; en los dos casos bajo los cargos de corrupción y otros delitos contra el Estado.

c) Facultades en Materia Económico-Fiscales.

De acuerdo con lo que señalan la mayoría de las constituciones latinoamericanas, corresponde al órgano legislativo aprobar en forma de ley el presupuesto nacional de ingresos y egresos. Empero, es el poder Ejecutivo el encargado de elaborar el proyecto de presupuesto. Posteriormente, el

mismo podrá ser modificado a través de las partidas extraordinarias y suplementarias. Y en el rubro de impuestos, en algunos países latinoamericanos, corresponde al órgano ejecutivo crearlos y modificarlos por medio de decretos-leyes.

d) En Materia Militar.

Al igual que en los EEUU. de Norteamérica, las constituciones de los países latinoamericanos confieren al presidente de la República la condición de jefe supremo de las tres ramas de las fuerzas armadas. Por tanto, puede nombrar y destituir a los jefes y oficiales de la institución militar. En algunas constituciones de los países de la región, esta facultad presidencial ha sido restringida, ya que los nombramientos que realiza deberán ajustarse al escalafón militar.

Al tenor de las fracciones IV; V y VI del artículo 89 de la Constitución Política de México, corresponde al jefe del Ejecutivo “nombrar a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales” con aprobación del Senado de la República. Asimismo, podrá disponer del conjunto de estas fuerzas militares “para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación”⁵⁷

Una otra facultad militar del presidente en los países latinoamericanos, consiste en declarar la guerra a otro Estado. A tal efecto, la fracción VIII del artículo 89 de nuestra Carta Magna exige la necesidad de la previa aprobación del Congreso de la Unión.

⁵⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

e) *Facultades en Materia Judicial*

En este campo, la facultad presidencial más relevante es la concesión de indulto. En la mayoría de los países latinoamericanos, el presidente puede conceder el indulto sólo en casos de delitos políticos. En lo referente a delitos comunes, su competencia se limita a rebajar penas y conceder libertad condicional.

Un aspecto que requiere ser mencionado es la subordinación del órgano Judicial a favor del Ejecutivo. A pesar de que, casi de modo general, las constituciones de los países de América Latina conceden al órgano judicial el control de la constitucionalidad de las leyes, se observa una cierta dubitación en utilizarlo ante el presidente. Pues, la preponderancia del Ejecutivo se ha convertido en una característica permanente del presidencialismo latinoamericano, sin la cual, parecería que tal régimen no funcionaría.

En el desarrollo histórico de la vida política de América Latina la supeditación del órgano judicial a los designios del Ejecutivo ha sido una práctica muy extendida y frecuente; y es el hecho que, sin duda, mayormente ha impactado en contra de la "División de Poderes". Este fenómeno ha llegado a tal grado, que numerosos tratadistas cuestionan si el Judicial constituye propiamente un verdadero poder.

Son varios los factores que explican la supremacía del Ejecutivo sobre el Judicial. Uno de ellos radica en el procedimiento de designación de los integrantes de este segundo órgano.

f) Facultades en Materia Política Exterior.

Entre las múltiples potestades que constitucionalmente se reconocen al jefe del poder Ejecutivo, la conducción de la política exterior de su país es, sin duda, una de las de mayor trascendencia. Esta relevancia en el manejo de las relaciones exteriores se ha visto grandemente incrementada, si se toma en cuenta la dinámica del intercambio internacional en el mundo de nuestros días. De ahí que, resulta muy acertada la opinión del internacionalista mexicano Pérez Nieto, en sentido de que la facultad en la conducción de los asuntos exteriores, constituye una de las causas de la preponderancia presidencial en México y en el resto de los países de América Latina.⁵⁸

Dentro de las facultades presidenciales en este rubro de modo general se tienen: la dirección del conjunto de la política exterior, la negociación y firma de tratados internacionales, la designación de funcionarios diplomáticos, la ruptura de relaciones con otros Estados, el reconocimiento de nuevos Estados y gobiernos, etc.

Cabe aclarar que, muchas de las facultades presidenciales mencionadas, requieren de la ratificación del Congreso.

En lo que concierne a México, el artículo 89, fracción X establece entre las facultades del Presidente de la República: "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado" y el artículo 76, fracción I del mismo cuerpo normativo, entre las facultades del Senado, indica: "Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el ejecutivo de la Unión."⁵⁹ El control que ejerce el Senado sobre los actos del Ejecutivo mexicano, es más aparente que real. La

⁵⁸ Leonel Pérez Nieto, "La Facultad de celebración de tratados como sintoma de la preponderancia del Poder Ejecutivo. El Caso de México", en *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, p. 381.

⁵⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

necesidad de la ratificación del Senado se restringe únicamente a los tratados y convenciones diplomáticas propiamente dichos. De este modo quedan exentos de tal obligación una amplia gama de actos internacionales, tales como los *executive agreements*, acuerdos provisionales, declaraciones e intercambio de notas que haga el Ejecutivo. Sobre el particular, Pérez Nieto⁶⁰ observa que, en décadas pasadas, a través de este tipo de actos, el Ejecutivo mexicano tuvo la iniciativa para la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Empresa Naval Centroamericana y del Caribe, etc. En esta clase de actividades, los otros dos poderes federales, al menos inicialmente, quedaron totalmente marginados.

Además, se agrega a lo anterior que, en materia de préstamos financieros, coinversiones y transferencias de tecnología, especialmente con los países del área centroamericana, tales compromisos del gobierno mexicano han ido en aumento. Pues, la actividad del Ejecutivo, en este rubro, no ha enfrentado ninguna restricción, en razón de que el mismo Ejecutivo administraba empresas estatales de diversa índole.

Por otra parte, dadas las peculiaridades del sistema político mexicano, vigente durante muchas décadas, difícilmente el Senado podía oponerse a los compromisos contraídos con otros países por el poder Ejecutivo. La aprobación senatorial de los acuerdos internacionales suscritos por el presidente, se daban de manera ineluctable y mecánica, como consecuencia del control que ejercía el partido oficial sobre la amplia mayoría de la Cámara Alta. Aquí, nuevamente se manifiesta la preponderancia que ejerce el Ejecutivo y la sumisión a él por parte del Legislativo.

⁶⁰ *Op. cit.*, p. 386.

Es, pues, en este amplísimo abanico de facultades presidenciales que encontramos el fundamento de la tesis central del presente trabajo de investigación: en el presidencialismo latinoamericano no existe una real división y equilibrio de poderes. Su existencia no trasciende más allá del discurso de la Constitución. Entre los poderes del Estado no son efectivos los principios de igualdad e independencia. El presidencialismo funciona sobre la base al predominio del Ejecutivo y la sumisión del Legislativo y del Judicial. A esta relación de subordinación a favor de la autoridad presidencial, algunos estudiosos llaman, en términos eufemísticos “colaboración de poderes”

4.- Facultades Excepcionales del Poder Ejecutivo.

Todo el amplio campo de facultades presidenciales analizadas en el subtema anterior, corresponden al marco de un Estado de derecho, es decir, de la plena vigencia del orden constitucional. A diferencia de ello, en el subtema que se inicia se pretende estudiar las potestades extraordinarias que asume el órgano ejecutivo en situaciones de excepción.

Las diversas constituciones de los países latinoamericanos confieren al presidente de la República, en períodos de particular gravedad, la facultad de adoptar medidas excepcionales. Por lo general, las causas que dan lugar a este tipo de medidas se refieren a situaciones de invasión exterior o convulsión interior, que afectan la preservación de la paz y el orden público. Consiguientemente, las facultades de excepción conferidas al titular del Ejecutivo, tienen como fundamento el restablecimiento del orden y la paz quebrantadas y la defensa del Estado de derecho.

En los diferentes países del área, esta institución se conoce bajo denominaciones distintas: “suspensión de garantías”, “Estado de sitio”, “medidas prontas de seguridad”, “medidas de emergencia”, etc. Los órganos estatales que deben intervenir en su adopción, así como lo concerniente a su procedimiento y tiempo de duración, se encuentran reguladas por los mismos ordenamientos constitucionales.

Es pues, en el marco de las “medidas excepcionales” que asume el Ejecutivo que, en el régimen presidencialista que se estudia, se abre un paréntesis legal en la vigencia de la separación y equilibrio de poderes. El titular del órgano Ejecutivo, previa aprobación del Parlamento, no sólo procede a la suspensión, total o parcial, de las garantías ciudadanas, sino que, asume facultades legislativas para gobernar mediante decretos.

Estas formas de “dictadura constitucional”,⁶¹ se han aplicado para perseguir objetivos muy distintos de los señalados por las normas constitucionales. La historia política de América Latina registra innumerables ejemplos de que, al amparo y pretexto del “estado de sitio”, los gobiernos han intentado imponer las formas más extremas de predominio presidencial. En otros términos, dicha figura constitucional, en la mayoría de los casos, no ha sido más que el ropaje jurídico para encubrir períodos de dictadura.

Muchos países latinoamericanos, en el pasado reciente, vivieron casi permanentemente bajo la restricción de sus garantías constitucionales. Hoy en día, tal situación subsiste en Colombia; determinando, así, que el

⁶¹ Héctor Gross Espiell, “Medidas Prontas de Seguridad y Delegación de Competencias”, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Ejecutivo concentre enormes poderes a su favor.

En México, es el artículo 29 de su Constitución el que regula la situación que se analiza. Dicho artículo señala:

“En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender [...] las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado...”

Y la segunda parte del mismo artículo 29 constitucional, indica que: “Si la suspensión tuviere lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación...”⁶²

Las “autorizaciones” a que se refiere el art. 29, constituyen las “facultades extraordinarias” estipuladas por el art. 49 constitucional, y en cuya virtud se han fundamentado las facultades legislativas extraordinarias adoptadas por el presidente de la República.

Son pues, las disposiciones constitucionales anteriormente expuestas, las que abren, en México, un paréntesis al principio de la separación de poderes. Refiriéndose sobre el mismo punto, el tratadista Tena Ramírez, apunta: “La aplicación de las dos medidas citadas, en ciertos casos, pueden implicar una derogación excepcional y transitoria al principio de la división

⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (El subrayado me pertenece)

de poderes”⁶³

Para los fines del presente tema de tesis, debe hacerse hincapié que en México, según lo dispuesto por el art. 29 constitucional, sólo el presidente de la República está facultado para solicitar la suspensión de garantías. Ninguna otra autoridad federal está investida de tal atribución.

Para la procedencia de la suspensión de garantías y del otorgamiento de las autorizaciones dispuestas por el citado art. 29, existe una diferencia de requisitos. En el primer caso intervienen el jefe del Ejecutivo, los secretarios de Estado y el Congreso de la Unión, y en los recesos de éste la Comisión Permanente; mientras que las autorizaciones sólo pueden ser otorgadas por el Congreso, jamás por la Comisión Permanente. Estas autorizaciones, en su esencia, consisten en la delegación de facultades legislativas en favor del presidente.

El maestro Tena Ramírez hace notar que, si bien la suspensión de garantías y la concesión de facultades extraordinarias al Ejecutivo aparecen asociadas en el devenir de nuestra historia constitucional, tal como lo dispone el art. 29; sin embargo, surgió una práctica distorsionada. “Al margen de lo establecido -anota Tena Ramírez-, se desarrolló en México con fecundidad una interpretación torcida dando lugar a un extenso derecho consuetudinario”.⁶⁴

Ya bajo el imperio de la Constitución de 1857, prosigue Tena Ramírez:

“{...} el otorgamiento de facultades extraordinarias al Ejecutivo, se separó poco a poco del texto y de su espíritu, para seguir un camino independiente. Las

⁶³ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 219.

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 222-223

facultades extraordinarias fueron casi siempre de indole legislativa. Concedidas a un principio como un complemento de la suspensión de garantías, para afrontar con ésta una situación anormal, pronto el Ejecutivo utilizó sus facultades legislativas fuera del objeto para el cual fueron concedidas; quiere decir que las utilizó para expedir o reformar la legislación ordinaria, que no podía considerarse como de emergencia".⁶⁵

La práctica de la delegación de facultades legislativas al presidente de la República alcanzó tal grado, que ya no tenía sentido su asociación a la previa suspensión de garantías. Se presentó como una actividad normal, aún en tiempos de paz y orden públicos. Una vez divorciados ambos recursos, "las facultades extraordinarias medraron con vida propia y lozana."⁶⁶

El órgano judicial, encargado del control de la constitucionalidad, no tuvo la capacidad, o la voluntad, de oponerse a tales hechos. Por el contrario, "se hizo cómplice, en general, de los otros dos poderes. A medida que estos se alejaban cada vez más del recto sentido del art. 29, la Suprema Corte buscaba nuevos argumentos para justificarlos".⁶⁷

Fue Ignacio Vallarta ministro de la Suprema Corte de Justicia quien sustentó y defendió con mayor fuerza la tesis de que la delegación de funciones legislativas al Ejecutivo, no violaba el principio de la "División de Poderes"; la condición era de que tal delegación fuese parcial y no significara la desaparición del órgano Legislativo. Así, fue la tesis Vallarta a la que la Corte tuvo que recurrir hasta el exceso, especialmente para salvar la amputosa legislación expedida durante el porfiriato mediante el ejercicio de

⁶⁵ *Ibidem.*, p. 231

⁶⁶ *Ibidem.*, p. 232

⁶⁷ *Ibidem.*

facultades extraordinarias.

Es obvio que, ante la situación descrita anteriormente, el constituyente reunido en Querétaro en 1917, no podía mantenerse indiferente. En la exposición de motivos del proyecto presentado por don Venustiano Carranza se criticaba que se hubiera otorgado “sin el menor obstáculo al Jefe del Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido esto a la función del poder Legislativo, el que de hecho quedó reducido a delegar facultades . . .”⁶⁸

El Constituyente de Querétaro se propuso dar fin a la situación hasta entonces prevaleciente. Consiguientemente con la adición incorporada, la segunda parte del art. 49 constitucional, dice: “No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el art. 29” .

Con la adición hecha (parte subrayada) se estableció determinantemente que, el otorgamiento de facultades legislativas a favor del presidente procedía sólo en el caso previsto por el art. 29 de la Constitución.

En términos generales, la parte segunda del art. 49, más la adición incorporada por el Constituyente de Querétaro, tenía como propósito la defensa de la “División de Poderes”. Sin embargo, transcurrido un lapso bastante corto de haber entrado en vigencia la nueva Constitución de 1917, se volvió a la práctica viciada de delegarse facultades legislativas al Ejecutivo, al margen de lo previsto por el art. 29 constitucional. El 8 de

⁶⁸ Diario de Debates, cit. pos. Felipe Tena Ramírez, Derecho..., p.236

mayo del mismo año, en flagrante violación de la nueva Carta Magna, el Congreso de la Unión otorgó al presidente Carranza, sin límite de tiempo, facultades legislativas en materia hacendaria, sin emmarcarse en los casos previstos por el art. 29.

Ante tales hechos, la Suprema Corte de Justicia soslayó, una vez más, cumplir con su función de control de la constitucionalidad. Por el contrario, se redujo a dictar un fallo “justificando aquella delegación en términos tan amplios que causan asombro”.⁶⁹

A partir de ese precedente, en adelante no tuvo ninguna limitante la concesión de funciones legislativas a favor del Ejecutivo. El maestro Tena Ramírez, refiriéndose a este hecho, anota:

“Se desarrolló incontenible la delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo, con absoluta independencia del art. 29, en grado tal que la mayor parte de nuestra legislación común ha sido obra del Ejecutivo, sin que para expedirla exista una situación grave, sin haber suspensión de garantías y sin que esa legislación tenga pretensiones, ni por asomo, el servir de medio para hacer frente a dicha situación anormal.”⁷⁰

En concordancia plena con la afirmación anterior, Rosa María Estrada indica: “Toda la legislación expedida de 1920 a 1938 estuvo en manos del Ejecutivo” al amparo de las facultades extraordinarias.⁷¹

Y nuevamente surge la interrogante: frente a esta práctica contraria a la Constitución, ¿cuál fue la actitud asumida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación?

⁶⁹ Felipe Tena Ramírez, *Derecho*....., p. 238.

⁷⁰ *Ibidem*., p. 239.

⁷¹ Rosa María Estrada, *op. cit.*, p. 254.

La respuesta es: el órgano de justicia federal tuvo una conducta no sólo de omisión de sus responsabilidades, sino, de complicidad con los otros dos órganos del Estado. Aquél, acudiendo recurrentemente a la tesis sustentada en el pasado por Ignacio Vallarta, estableció jurisprudencia: "Las facultades extraordinarias que concede el Legislativo al Jefe del Ejecutivo en determinado ramo, no son anticonstitucionales, porque esa delegación se considera como cooperación o auxilio de un poder a otro, y no como abdicación de sus funciones de parte del poder Legislativo"⁷²

Con mucha razón Tena Ramírez observa que, la clase de cooperación o auxilio entre Poderes de que habla la jurisprudencia de la Suprema Corte, no se halla contenida en ninguna parte de la Constitución.⁷³

Ante una situación como la descrita, que contravenía el texto constitucional y que se había prolongado desde el Siglo XIX, a pesar de la adición introducida por el Constituyente de Querétaro, hubo necesidad de una nueva modificación de la Constitución. Durante su gobierno el general Lázaro Cárdenas promovió la reforma de 12 de agosto de 1938, a objeto de terminar con la práctica de la delegación de funciones legislativas a favor del Ejecutivo. Como resultado de esta reforma, se adicionó al art. 49 de la Constitución un nuevo párrafo: más allá de lo previsto por el art. 29 "en ningún otro caso se otorgará al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".

En la parte expositiva de la iniciativa de reforma, el presidente Cárdenas, refiriéndose al hecho que nos ocupa, consideraba "que la

⁷² Semanario Judicial de la Federación, Cit. pos. Felipe Tena Ramírez, Derecho..., p. 239.

⁷³ Ibidem.

continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades del Poder Legislativo” y que el conjuntar, aunque eventualmente “las facultades de los dos Poderes en un “solo individuo” daba lugar a “una situación jurídica irregular dentro del Estado Mexicano. Advertía, también, que, al contravenirse la división de poderes, se creaba el “inminente peligro de convertir en dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal.”⁷⁴

A partir de la adición del gobierno de Cárdenas, referida líneas arriba, no se volvió a conceder facultades extraordinarias al presidente en tiempos de paz. El otorgamiento de estos poderes al presidente Ávila Camacho durante la segunda guerra mundial, estuvo dentro el marco establecido por los artículos. 29 y 49 de nuestra Ley Fundamental.

A pesar de que podría considerarse como positivo el resultado arrojado por la reforma constitucional de 1938, hay quienes relativizan su importancia. Refiriéndose a la reforma citada, Tena Ramírez considera que “está muy lejos de significar que el Congreso hubiese reasumido de hecho la función legislativa que a él, y sólo a él, le compete conforme a la Constitución.”⁷⁵

Y quizá la afirmación anterior tiene una alta dosis de verdad. Hasta un pasado reciente (año 2000), por la singularidades del sistema político mexicano, el presidente estaba investido de amplias facultades constitucionales y metaconstitucionales (las llamadas reglas no escritas, en el argot político). De este hecho se derivaba que, el jefe del Ejecutivo, en la

⁷⁴ Cit. por Felipe Tena Ramírez, *Derecho ...*, p. 239.

⁷⁵ Op. cit., p. 242.

práctica, era el único y real legislador. La mayoría apabullante de diputados y senadores pertenecientes al partido oficial, determinaba que el órgano legislativo redujera sus funciones a simplemente aprobar las iniciativas presidenciales, en la mayoría de los casos, sin modificación alguna.

Es obvio que, esta situación, convertía en antinómicos lo previsto por el art. 29 de la Constitución, por una parte, y la realidad de los hechos, por la otra. En síntesis, el principio de la separación de poderes no trascendía más allá del discurso de la Constitución.

5. La División de Poderes en los Gobiernos “de Facto”.

América Latina se ha caracterizado tradicionalmente, como una de las regiones del mundo donde las turbulencias políticas han estado presentes con bastante frecuencia. Su historia política se desarrolló teniendo como eje una persistente contradicción: el interés de sus pueblos por la democracia, por un lado, y la naturaleza dictatorial de la mayor parte de sus gobiernos, por el otro. Refiriéndose a esta asimetría política, Lambert sostiene:

“La paradoja de la vida política de la América Latina estriba en que muy pocos pueblos manifiestan una fidelidad tan grande al ideal de la democracia política y, al mismo tiempo, muy pocos pueblos han conocido con tanta frecuencia la dictadura. De hecho, la América Latina, considerada en su conjunto, ha vivido más tiempo sometida a regímenes dictatoriales que a regímenes democráticos⁷⁶.

El resultado directo de ésta, casi, crónica inestabilidad política de los

⁷⁶ Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 249.

países latinoamericanos, ha sido los continuos gobiernos *de facto*. Esto implica que la realidad política ha rebasado y violentado los textos constitucionales en lo concerniente a la preponderancia del órgano Ejecutivo. De ahí que, no se comprendería, en toda su magnitud, el predominio presidencial en América Latina, si nos restringiéramos a analizar sólo en el plano de los contenidos normativo-constitucionales. Un estudio global del problema exige abarcar, también, a los gobiernos surgidos de los funestos “golpes de Estado”.

En el marco de los regímenes *de facto*, la institución de la “División de Poderes” es virtualmente cancelada, incluso en sus expresiones más formales. Se suprime el Parlamento y el órgano judicial queda librado a la discreción del “dictador” o “jefe supremo”, representante, por lo general, de las oligarquías socio-económicas o de las diversas logias militares. De este modo, se produce una intensa concentración de poderes en la persona del titular del Ejecutivo *de facto*. Este, a la vez, ejerce las funciones gubernamentales al margen de las formas institucionales; asume las facultades legislativas, gobernando por decreto y sus actos oficiales escapan a toda posibilidad de control; aplica las leyes a su entero antojo; dispone a su voluntad de la libertad, propiedad y hasta de la vida de sus ciudadanos. En otras palabras, convierte el poder estatal en instrumento de sus mezquinos intereses personales o de grupo.

Para probar lo afirmado, resultaría interminable referirnos casuísticamente a la forma cómo los diferentes gobiernos, emanados de acciones de fuerza, violentaron los principios de la separación y equilibrio de

poderes. Por ello, nos reduciremos a citar el caso de Brasil: los gobiernos militares surgidos del “golpe de Estado” de 1964, ejercieron su poder autoritario a través de las denominadas “Actas Institucionales”, las cuales incrementaban al máximo las facultades del órgano Ejecutivo. Por medio de estos instrumentos pseudojurídicos colocados, incluso, por encima de la Constitución, se otorgaban al dictador en turno facultades exclusivas en rubros legislativos trascendentales.

El fenómeno de los “golpes de Estado” en América Latina puso en certera evidencia el carácter predominante del órgano Ejecutivo, dentro del régimen presidencialista:

“Ningún golpe de Estado -dice el profesor de la UNAM, Miranda Pacheco- persigue la toma del poder legislativo o judicial como meta final o definitiva del golpismo, sino la toma del poder ejecutivo, porque quienes rompen el marco jurídico y normativo de la Constitución saben muy bien que con el poder ejecutivo en sus manos pueden disponer de los otros dos Poderes.”⁷⁷

No resulta exagerado afirmar que, este sentido avasallante del Ejecutivo ha hecho que la historia política de los Estados latinoamericanos sea la historia de los generalmente turbulentos períodos presidenciales que han transcurrido en su devenir. Y, en efecto, cuando nos proponemos aludir a una fase de nuestra historia, para ubicarla no hacemos sino referirnos a la etapa que correspondió a tal o cual presidente: Pues, los períodos de nuestra historia política están bautizados con el nombre del presidente que le correspondió.

⁷⁷ Mario Miranda Pacheco, “La Crisis de Poder y Poder Ejecutivo en América Latina”, El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, p. 353

Para concluir este punto, debe puntualizarse que, el mayor vicio inherente al predominio presidencialista en América Latina, ha sido su facilidad para engendrar dictaduras, y la de prestarse a disfrazar las dictaduras bajo matices constitucionales.

**CAPITULO IV. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS QUE
EXPLICAN EL PRESIDENCIALISMO
EN AMÉRICA LATINA.**

1. *El Carácter Asimétrico del Desarrollo Estructural de las Formaciones Sociales Latinoamericanas.*

Ha sido intenso el esfuerzo desplegado por los estudiosos de la realidad latinoamericana, en su propósito de explicar los factores causales que inciden en las peculiaridades de la vida política de la región. Se ha formulado una amplia gama de hipótesis variadas a objeto de establecer no sólo el por qué del régimen presidencialista, sino, las distorsiones y deformaciones que sufrió en las formaciones sociales de América Latina el conjunto del modelo democrático - liberal implantado.

Es bien sabida la influencia que ejerció, en la independencia política de las naciones latinoamericanas la ideología liberal de las revoluciones francesa y norteamericana. De ahí que, una vez liberadas de sus antiguas metrópolis, los nuevos Estados optaron por organizarse bajo el paradigma de la estructura institucional de la democracia liberal importada.

Este hecho plantea un fenómeno paradójico: si nuestros pueblos inician su vida independiente bajo el influjo de la ideología del liberalismo e inspiradas en la doctrina de la "División de Poderes" de Montesquieu ¿Cómo se explica que desde sus inicios se implantara, firmemente, un régimen no solo presidencialista sino con caracteres autocráticos? En términos generales, ¿por qué el modelo democrático - liberal no pudo

enraizar y florecer en América Latina.?

Existen quienes pretendieron explicar tal situación a partir de la herencia racial española. Se dice que el mestizaje resultante de la mezcla del individualismo ingobernable del ibérico, la pasividad del indígena acostumbrado al despotismo de las sociedades precolombinas y la esclavitud del africano, condujeron a la América Latina a la dicotomía de anarquía y dictadura. Y, lo que es más, se afirma que nada puede hacerse para modificar esta herencia racial, y que la dictadura es una necesidad social en los pueblos del subcontinente.

Otras teorías, se preponen situar la raíz del problema que nos ocupa en la psicología de los pueblos. Y en esta línea de razonamiento, afirman de que sólo los pueblos nórdicos tienen capacidad para gobernar, mientras que los demás sólo pueden ser gobernados.⁷⁸

Por su parte, R. Fitzgibbon, atribuye como causas de la preponderancia presidencialista en los países de la región a la influencia del catolicismo como “religión autoritaria” y a la marcada inclinación latina hacia el humanismo intelectual (aristocrático) entre otros factores, antes que a los aspectos técnicos y económicos⁷⁹.

De nuestra parte, creemos que la tendencia hacia la concentración de amplios poderes en el Ejecutivo, la inaplicabilidad en los hechos del principio de la separación y equilibrio de poderes y las continuas crisis políticas, tienen como raíz un conjunto complejo de factores diversos.

⁷⁸ Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 208-209

⁷⁹ Luis Pinto Ferreira, “El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina” *El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina*, p. 46

Una de las causas preponderantes del problema que analizamos, es, sin duda, la flagrante contradicción sobre los que se gestan los Estados latinoamericanos: estructura económico – social feudal y superestructura jurídico – política democrático – liberal. Es decir, con la independencia no se 'produjo ningún cambio en las arcaicas instituciones económicas y sociales de tipo feudal heredadas de la colonia; sin embargo, se llegó a adoptar un modelo de instituciones políticas y jurídicas importadas del liberalismo triunfante en Europa. Más explícitamente, el régimen político liberal adoptado por los países latinoamericanos, correspondía a estadios avanzados del desarrollo capitalista; por tanto, no guardaba ninguna correlación con las formas económicas y sociales atrasadas de los países recién independizados.

La implantación del modelo político democrático-liberal a realidades económico-sociales como las de América Latina, tan distintas a las de su origen, determinó que el modelo se distorsionara. Por ello, las instituciones como la división y equilibrio de poderes, la representación popular, etc., adquirieron en los países latinoamericanos un contenido diferente al de su modelo original.

De manera bastante acertada el peruano Sigfrido Orbegoso, refiriéndose al punto que se analiza, señala que: en nuestros países, algunos de los constituyentes de las primeras asambleas, guiados por las ideas de la Revolución Francesa, quisieron delimitar el poder del ejecutivo, dándole todas las prerrogativas al legislativo. Sin embargo –agrega Orbegoso– nada pudieron hacer “contra las exigencias objetivas de un poder

centralizado que pudiera imprimir unidad a los nuevos Estados de extensos territorios, de poblaciones trascendentalmente dispares y carentes de cuadros dirigentes”

Y haciendo ver que estas condiciones eran las propicias para el seguimiento del caudillismo militar, el autor citado, concluye: “. . . sobre este mar de fondo, hubieron de edificarse gobiernos con ejecutivo hegemónico, en muchos casos más en la realidad que en la letra de las constituciones”⁸⁰.

Por tanto, pensamos que, este desfase histórico de tipo estructural ha contribuido importantemente en la formación y consolidación del presidencialismo latinoamericano; determinando, así, que la separación y equilibrio de poderes tuviera más de teoría que de realidad.

2. Factores de Orden Histórico- Social.

No cabe duda que, muchas particularidades de la vida política latinoamericana tienen sus raíces en el mismo proceso de su historia y en la naturaleza de sus estructuras sociales. Hay quienes sustentan la idea de que, tanto el carácter autoritario del presidencialismo latinoamericano así como su inestabilidad política, se explican, antes que por sus aspectos psico-étnicos, por factores de orden social.

En esta línea de razonamiento, se identifican como causas histórico-sociológicas del predominio del Ejecutivo en América Latina, a la tradición

⁸⁰ Sigfrido Orbegoso V. “El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”, en El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, p. 375.

colonial y al caudillismo militar y civil. Lambert, para destacar la gravitante influencia del pasado colonial en la vida independiente de los países latinoamericanos, escribe: “En ninguna otra parte las primeras formas de colonización han marcado con tanto vigor y de modo tan duradero a unos países, independientes desde hace tanto tiempo”⁵¹.

La tradición colonial está representada por la práctica, a lo largo de tres siglos, de los modos de ser político propios de un régimen monárquico absoluto y centralizado, y la consiguiente institucionalización de un órgano Ejecutivo omnipotente.

A pesar de que las colonias no se regían directamente por las leyes españolas, es innegable la gran influencia que estos ejercieron sobre el régimen jurídico – político de los pueblos hispanoamericanos.

Tanto en España como en las Indias, la potestad legislativa radicó exclusivamente en la Corona o en autoridades delegadas de la misma. La estructura del poder colonial se caracterizaba por su sentido piramidal y la ausencia total del más elemental principio de distribución y equilibrio de potestades. El colombiano Luis Carlos Sáchica señala al respecto:

“El otorgamiento de cargos públicos tuvo siempre el carácter de regalía, de graciosa concesión de poderes conferidos por el rey, aunque la tecnificación de la burocracia exigía un reparto relativamente de competencias entre las distintas autoridades coloniales, lo cierto es que dicha distribución no adquirió en ningún momento la intención de reconocer la existencia de varios poderes distintos a los del soberano, ni tampoco la idea de establecer un

⁵¹ Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 118.

equilibrio político entre los diferentes funcionarios y organismos".⁸²

A lo anterior se debe agregar que, cualquier conflicto entre las autoridades coloniales por cuestiones de competencias, tenía que ser resuelto por la Corona.

Consiguientemente, esta forma de poder centralizado y absoluto en manos del rey, tuvo necesariamente sus repercusiones en la vida política de las naciones latinoamericanas, una vez que obtuvieron su independencia. Existieron, pues, los elementos suficientes a favor de una elitización del poder político y en contra de toda participación popular en su ejercicio. Ello arrojó como resultado la formación de una sociedad de jerarquías, con marcada tendencia hacia el monopolio y concentración del poder gubernamental.

Un otro factor histórico – social que, en América Latina, subyace al predominio presidencialista, es el fenómeno del caudillismo. Por ello, se ha afirmado repetidamente que en nuestros países impera más que el gobierno de las leyes, el gobierno de los hombres.

A todo lo largo del siglo XIX, la vida política de los países latinoamericanos ha girado en torno a la lucha entre caudillos militares y civiles. Eran, pues, los tiempos de gobiernos de los hombres, por encima de la Constitución y de las leyes. Obviamente, era un poder derivado del ascendiente personal sin control y, por tanto, sin límites.

Lambert, con referencia a aquella fase de la historia latinoamericana, caracterizada por los enfrentamientos protagónicos entre caudillos, anota:

⁸² Luis Carlos Sáchica, "El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina", en El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica, pp. 410-411.

“Caciques feudales de los latifundios, caciques tribales de los indios, caciques *condottieri* de los ejércitos y también de bandidos, todos disponían con entera libertad de su clientela, para sus fines personales y los de grupo”.⁸³

Se dice que el fenómeno de la personalización del poder es más proclive a generarse en las sociedades no desarrolladas. Las poblaciones conformadas por una mayoría de mestizos e indios de bajos niveles culturales, acostumbrados al paternalismo de un amo accesible, serán más favorables al gobierno en manos de un hombre, del hombre al que se puedan dirigir en sus peticiones. El “mito de padre protector” tan gananciosamente capitalizado por los gobernantes latinoamericanos, correspondería a la concepción que se acaba de exponer.

Sin embargo, el fenómeno de la personalización del poder, que suele degenerar en el culto a la personalidad, no es exclusivo de los países no desarrollados, ni mucho menos de América Latina. Este mismo fenómeno puede observarse en Europa con Hitler y Mussolini. Los propios politólogos norteamericanos, que ven en el personalismo uno de los vicios de los regímenes latinoamericanos, reconocen que en la elección de un candidato presidencial en los EEUU, los partidos deben tomar en cuenta las cualidades personales del candidato.

Finalmente, diremos que, si bien la personalización del poder no es un rasgo exclusivo del presidencialismo latinoamericano, empero, es en este régimen donde encuentra mayores facilidades su desarrollo.

⁸³ Jacques Lambert, *op. cit.*, pp. 255 y 256.

3. La Tradicional Inestabilidad Política y los Cambios de Gobierno por Vía Anticonstitucional.

Desde los mismos inicios de su independencia, los países latinoamericanos se caracterizaron por tener un desarrollo político sumamente inestable, de permanentes perturbaciones y enfrentamientos que, en su mayoría, desembocaron en sendos "golpes de Estado"

No es exagerar si se afirma que, hasta un pasado relativamente reciente, en ninguna otra región del planeta la vida política se alteraba con la frecuencia que se daba en América Latina. Estas alteraciones que, inevitablemente, implican una ruptura del orden constitucional, han corrido, en un alto porcentaje, a cargo de caudillos militares. De ahí que, algunos escritores llamarían a América Latina "como la tierra por excelencia de los golpes de Estado militar".⁸⁴ Esta apreciación, lamentablemente resulta ser real, si se toma en cuenta que los militares no han dejado nunca, en las naciones del subcontinente, de mezclarse en la vida política y de utilizar sus armas para conquistar el poder o para dominarlo.

Como quiera que un análisis exhaustivo del problema de la inestabilidad política y su consiguiente colorario, el "golpe de Estado", rebasa los márgenes del presente trabajo, nos restringiremos a hacer sólo algunos señalamientos.

Consideramos que una primera causa de la agitada vida política de las sociedades latinoamericanas, es la asimetría entre el sistema socio-

⁸⁴ Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 380.

económico imperante y el régimen político establecido. Ya expresamos en el subtema precedente que la forma de gobierno de democracia representativa, tomada del liberalismo europeo, no pudo desarrollarse consistentemente, debido a que la realidad socio-económica latinoamericana le era totalmente ajena. Esta contradicción sobre la que se fundaron nuestros Estados subsiste hasta el presente.

En efecto, se observa que, las sociedades de América Latina han pretendido imitar, con persistencia, los elementos ideológicos e instituciones políticas de las culturas noratlánticas. Y por el contrario, han preservado, en líneas generales sus estructuras económicas y sociales atrasadas; es decir, que, en este último rubro no han tenido la misma dinámica de desarrollo de los países noratlánticos. Fundamentalmente, este aspecto puede verse en las formas de propiedad, en el campo de la tecnología, así como en la jerarquización de sus estructuras sociales análogas a las de las sociedades feudales y prevalecientes hasta el siglo XX.

En resumen: las naciones latinoamericanas no han llegado todavía a hacer concordar a sus ideologías políticas avanzadas con sus estructuras socio - económicas arcaicas. La combinación forzada de estos dos niveles desfasados, arroja, pues, como resultado una permanente inestabilidad.

Una segunda causa del problema que se estudia, radica en la implantación de modelos de desarrollo económico, basados en un sistema de distribución de la riqueza ampliamente desigualitarios.

Los modelos económicos tendientes a una mayor concentración de la riqueza a costa del empobrecimiento creciente de la población, constituyen

otro factor de desequilibrio social. Las crisis políticas, generadoras a su vez, de “golpes de Estado”, reflejan y expresan tales desajustes socio-económicos.

Ahora, la inestabilidad política que desencadena una situación de “crisis de poder” y el “golpe de Estado” que se produce como posible fórmula de “solución”, alteran cualitativamente el funcionamiento de la institucionalidad democrática. Los aspectos más importantes de esta alteración institucional, se manifiestan en una mayor concentración de poderes en favor del Ejecutivo, y en la virtual abolición de la separación y equilibrio de poderes.

El presidente de la República surgido del “golpe de Estado”, al abolir temporalmente al Parlamento, asume para sí las facultades de este órgano y, con ello, actúa sin posibilidad de control. Por ello, que, los gobiernos “de facto” al concentrar la mayor parte del poder estatal en manos del Ejecutivo, no solo rompen con la legalidad constitucional, sino que modifican la estructura institucional de la democracia representativa.

4. La Conjunción de las Funciones de Jefe de Estado y Jefe de Partido.

El predominio del titular del órgano Ejecutivo en América Latina, no es sólo el resultado del amplio campo de potestades que le confieren las disposiciones constitucionales, sino que, refleja, también, las peculiaridades de la vida política de la región. En la mayoría de los países latinoamericanos, el presidente de la República desempeña, simultáneamente, la triple función

de jefe de Estado y jefe de gobierno y de líder de su partido político. Esta situación determina que la autoridad del Ejecutivo se acreciente desmesuradamente, con lo que se eliminan, casi por completo, las posibilidades de una efectiva funcionalidad de la separación y equilibrio de poderes del Estado.

En términos generales, un elevado número de partidos políticos latinoamericanos presentan como rasgo común, una débil estructura institucional y una notoria orfandad en sus principios ideológicos y plataforma programática. Esto, hace que tales organizaciones políticas, actúen más en función de las directrices personales del líder, que de sus decisiones propias. Y, en muchos casos, la existencia de la colectividad partidaria, guarda una relación de dependencia con la decisión, o la misma existencia del caudillo político.

El presidente - líder de partido, despoja a su organización política de un amplio margen de autonomía; la convierte en un instrumento de la política gubernamental, es decir, en una maquinaria dócil a las decisiones presidenciales. El presidente decide la dirección que debe seguir el partido, designa a sus cuadros dirigentes, le imprime su propia ideología, así como su forma personal de hacer política.

El fenómeno descrito, tiene un impacto directo en el funcionamiento de la institucionalidad estatal. El jefe del Ejecutivo, en su condición de líder del partido gubernamental, dispone a su discreción del voto de los parlamentarios oficialistas. Y sí estos constituyen la mayoría parlamentaria, quiere decir que el Legislativo, como efecto de la disciplina partidaria, queda

subordinado a la autoridad presidencial. Hasta el cambio gubernamental determinado por las elecciones del año 2000, México ha constituido un ejemplo patético de lo afirmado anteriormente.⁸⁵

Por tanto, el hecho de que el presidente de la República ejerza, a la vez, el liderazgo del partido oficial, constituye otro de los factores que explican el predominio del Ejecutivo en América Latina.

⁸⁵ Cfr. Daniel Cosío Villegas, *El Sistema Político Mexicano*, pp. 20, 50, y 51 y Pablo González Casanova, *La Democracia en México*.

CONCLUSIONES:

Del examen y análisis exhaustivos del contenido de los cuatro capítulos que forman parte del presente trabajo de investigación, se arriba a las conclusiones siguientes:

PRIMERA.- Si bien el surgimiento de la teoría de la División de Poderes tiene sus orígenes en los tiempos de la Grecia antigua, con Aristóteles; es en la Edad Moderna, con Locke y Montesquieu, que adquiere la formulación con la que se le conoce actualmente. Mientras en la visión aristotélica se busca la especialización técnica de las funciones de la polis, en Locke y Montesquieu se persigue impedir el abuso del poder del Estado y la vigencia de los derechos y libertades de los gobernados.

SEGUNDA.- Desde la perspectiva teórica de Locke y Montesquieu, la concentración del poder en una sola persona u órgano, inevitablemente conduce al escarnio o abuso del poder, en desmedro de los derechos y libertades del individuo. Consiguientemente, el poder de Estado debe estar distribuido entre distintas instancias u órganos de autoridad.

TERCERA.- La versión más acabada y definitiva de la teoría de la División de Poderes, es obra de Montesquieu (El Espíritu de las Leyes). Para el filósofo francés “el poder debe parar al poder”, el mismo que debe estar a

cargo de tres órganos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Esta teoría implica que cada uno de los “tres poderes” posee un campo de competencias claramente delimitado, y que los mismos son jerárquicamente iguales. Es decir que, bajo un sistema de “frenos y balanzas”, no se acepta la usurpación de funciones, ni la subordinación de uno de los poderes a favor de los otros.

CUARTA.- Desde sus inicios, la teoría de Montesquieu ha sido el centro de los debates doctrinales, tanto por el lado de sus partidarios como por el de sus críticos. Los éxitos de esta teoría se expresan en el hecho de que su contenido ha sido incorporado por la gran mayoría de los textos constitucionales de los Estados modernos, y que su vigencia se ha proyectado históricamente hasta nuestros días.

Sus opositores, con diferentes matices, focalizan sus cuestionamientos a que la teoría de la División de Poderes supone una “separación tajante y rígida entre los tres poderes”. Muy pocos han volcado su atención al hecho, que en mi opinión personal, constituye la principal debilidad de la obra de Montesquieu: el poder del Estado no es divisible, no puede fragmentarse, es único.

Si se considera que la fuente de todo poder es la soberanía, y ésta es indivisible, infragmentable e incompañable, es obvio que aquél posee la misma naturaleza de unidad. El mismo surgimiento del Estado Moderno - en oposición a la estructura política medioeval de división del poder entre la monarquía, la iglesia y los señores feudales - significó la unificación y

centralización del poder político, la formación de un Estado-nación bajo un gobierno único. De ahí que, la centralización del poder viniera a representar la tesis central de la primera obra política de la modernidad: El Príncipe, de Nicolás Maquiavelo.

QUINTA.- Por lo expuesto en la conclusión anterior, y en favor de una mejor precisión conceptual, resulta más apropiado hablar de división de funciones del poder del Estado y no de “División de Poderes”. Al interior de cada Estado no existen poderes en competencia, sino un solo poder. Por tanto, el Ejecutivo, Legislativo y Judicial no constituyen poderes propiamente dichos, sino, tres órganos, que cumplen actividades especializadas dentro del marco de sus respectivas competencias, pero que actúan en nombre y bajo el principio de la unidad de poder, de un poder único: el del Estado soberano.

Es en este plano de la unidad del poder, que puede comprenderse mejor las funciones de los tres órganos. Si bien cada uno de ellos desarrolla sus funciones con independencia frente a los otros dos, esto no significa que actúen separados ó aislados radicalmente. Por el contrario, en las diferentes constituciones contemporáneas, se observa, en grados mayor o menor, un sistema de coordinación o concurrencia entre los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

SEXTA.- En la actualidad, la llamada “División de Poderes” constituye una de las instituciones fundamentales dentro de la estructura del poder en los regímenes de democracia liberal. No puede hablarse de un Estado democrático, sin la existencia y funcionamiento real y efectivo de esta institución. Así, se explica el por qué en la coyuntura de la expansión democrática de nuestros días, tal institución ha venido a obrar una importancia de primer orden.

SÉPTIMA.- Uno de los aspectos esenciales que se deriva de la “División de Poderes” es el sistema de equilibrios y de contrapesos que deben desempeñar el Legislativo y el Judicial frente al Ejecutivo.

El Parlamento, tanto por su forma de elección como por las funciones que desarrolla, es el órgano que mejor encarna y representa los intereses de la soberanía popular. Por tanto, aparte de sus tareas legislativas, desempeña una función de control y fiscalización de los actos del gobierno.

El órgano Judicial en este mismo orden, cumple dos funciones importantes: el control de la legalidad de los actos del Ejecutivo y del Legislativo, y el control de la constitucionalidad de las leyes. Por la primera, hace posible que las distintas instancias de autoridad deben encuadrar sus acciones y decisiones dentro de los marcos estrictos que señalan las leyes. Por la segunda, determina que, por su forma y contenido, las leyes deben estar en concordancia con los preceptos establecidos por la Constitución. La

declaratoria de inconstitucionalidad de una ley equivale a que carece de validez la misma.

OCTAVA.- en los distintos modelos de democracia liberal, la denominada separación de poderes asume características diferentes en su funcionamiento.

En el parlamentarismo europeo, el Parlamento está dotado de facultades preponderantes, aún cuando dispone, a la vez, de mecanismos de contrapeso. Entre otras funciones, interviene en la investidura del gobierno o gabinete, ya sea a través de un voto aprobatorio, o no emitiendo un voto de desconfianza contra el nuevo gobierno; el gabinete es responsable políticamente de sus actos ante el Parlamento; y éste mediante un "voto de censura", o negándose a expedir un "voto de confianza" puede obligar a la dimisión parcial o total del gobierno en funciones. En otros términos, la permanencia del gabinete en el poder, depende de la voluntad del Parlamento.

A objeto de contrarrestar la preponderancia parlamentaria, se establece la facultad del Ejecutivo para disolver al Parlamento en funciones, y convocar a elecciones anticipadas para la conformación de una nueva legislatura. De este modo, se logra un equilibrio en las relaciones entre los órganos del Estado.

NOVENA.- El equilibrio de poderes en el modelo parlamentario-europeo, es mayormente propicio dentro un régimen multipartidista que en el bipartidista.

En el bipartidista, la separación y equilibrio de poderes es más formal que real. Existe, pues, una importante concentración de poderes en manos del Ejecutivo, más específicamente en el Primer Ministro o Jefe de Gobierno. El hecho inevitable de que un mismo partido posea el control del gobierno y del Parlamento, hace que, en la práctica, desaparezca el riesgo del voto de censura parlamentario que ocasione la dimisión parcial o total del gabinete. Es más, al ser el Primer Ministro el líder del partido mayoritario, ejerce un control directo sobre los parlamentarios de su partido: con lo que el Parlamento deja de ser un contrapeso frente al gobierno. La disciplina y lealtad al jefe de partido y de gobierno queda antepuesta a la separación y equilibrio entre el Parlamento y el Ejecutivo.

DÉCIMA.- En el modelo presidencial norteamericano, el lugar de preponderancia le corresponde al presidente de la República. Este al conjuntar las funciones de jefe de Estado y de Gobierno, además de ser elegido mediante el sufragio universal, posee y ejerce una amplia gama de poderes efectivos, en todos los ordenes de la vida del Estado. Todas las decisiones son tomadas personalmente por el presidente de la República, sin necesidad de la intervención o autorización de los secretarios del gobierno, que no son más que auxiliares suyos.

Una otra característica inherente al régimen presidencial es que el gobierno no es responsablemente políticamente de sus actos ante el Parlamento: Por consiguiente, el Congreso no emite votos de censura que obliguen al gobierno a renunciar. En contrapartida, el presidente no tiene facultades para disolver el Parlamento.

El amplio y elevado campo de competencias del presidente de la República, se ve contrapesado por dos preceptos importantes: la prohibición de los decretos-leyes y el impeachment. A partir del fallo dictado por la Suprema Corte de Justicia, en 1937, sobre el New Deal, no se permite que el Congreso de la Unión Americana delegue al Ejecutivo facultades legislativas. Por otro lado, el Congreso ejerce sobre el Ejecutivo una considerable influencia a través de la aprobación y votación de los créditos y el presupuesto presentados por la Casa Blanca.

El impeachment, consiste en la facultad constitucional que tiene el Congreso para llevar a juicio político al presidente o a cualquier otro funcionario federal, por delitos de traición o corrupción en contra de la nación.

DÉCIMO PRIMERA.- Particularmente, desde la perspectiva de la separación y equilibrio de poderes, existe una diferenciación conceptual entre régimen presidencial y régimen presidencialista. El primero

corresponde al existente en la Unión Americana, y el segundo, al vigente en los países de América Latina.

En el régimen presidencial, aún bajo la preponderancia del Ejecutivo, existe un mayor equilibrio de poderes. El Congreso ejerce una vigorosa influencia política, la Suprema Corte de Justicia, a través de la declaratoria de la inconstitucionalidad pone de relieve su elevada autoridad.

En el presidencialismo latinoamericano, por el contrario, como derivación de una enmarañada combinación de factores socio-económicos, históricos y políticos, existe un excesivo poder presidencial, un predominio del Ejecutivo casi absoluto. Consiguientemente al no darse un real y efectivo sistema de contrapesos, la “División de Poderes” no trasciende más allá del discurso declarativo de los textos constitucionales.

DÉCIMO SEGUNDA.- El presidencialismo latinoamericano es el resultado de la idea de trasplantar el modelo presidencial norteamericano a sociedades con estructuras socio-económicas y culturales atrasadas y arcaicas. El resultado fue, el desarrollo de un régimen que es la versión distorsionada y deformada del modelo presidencial de los EEUU.

En las naciones latinoamericanas, la División de Poderes” y las demás instituciones que integran el andamiaje de la democracia, no son más que la fachada detrás de la cual se ocultan los más autoritarios y dictatoriales

gobiernos. El jefe del Ejecutivo ejerce poderes constitucionales y metaconstitucionales inmensos, teniendo un control directo sobre todos los ámbitos de la vida nacional. La ausencia de un verdadero contrapeso y equilibrio entre los tres órganos de poder y la dócil subordinación del Legislativo y del Judicial al Ejecutivo, ha hecho que a éste último se le considere como el “poder de poderes” como el “monarca temporal” etc.

En la historia político-constitucional de América Latina, México ha representado por muchas décadas, a pesar de los preceptuado por el art. 49 de su Constitución el prototipo del régimen presidencialista.

DÉCIMO TERCERA.- En el presidencialismo latinoamericano, el Ejecutivo, aparte de las facultades que le son propias, ejerce otras que se conectan con las funciones de los otros dos órganos del poder del Estado.

En materia legislativa, la mayor parte de las iniciativas provienen del presidente; en determinadas situaciones de crisis, expide decretos-leyes; y cuenta con el derecho de veto. El poco uso de este recurso se debe a que la legislación aprobada por el Parlamento esta hecha al agrado de la autoridad presidencial. El caso de México ilustra lo afirmado; hasta un pasado reciente, un proyecto presentado por el Ejecutivo significaba un proyecto aprobado por el Congreso.

En materia judicial, el presidente posee el derecho de conceder indulto en delitos políticos, y la disminución de la pena en delitos comunes. Si bien las constituciones de los países de la región facultan a los tribunales de

justicia el control de la constitucionalidad de las leyes, ello no ha servido para que el órgano judicial escapara de la subordinación al Ejecutivo.

Una forma para que la administración de justicia sea más independiente, radica en la revisión de los métodos de elección de sus titulares. Se requiere que esta elección no dependa de decisiones personales, a objeto de que los jueces no se vean obligados a corresponder el favor recibido.

Y el ámbito de la política exterior, no es la excepción al predominio presidencialista. En los distintos países del área se establece que, los tratados internacionales y convenciones diplomáticas suscritos por el Ejecutivo, deben ser ratificados por el Senado; sin embargo, existe una variedad de actos internacionales que están exentos de este control (executive agreements, acuerdos provisionales, intercambio de notas, etc. Por medio de decisiones sólo presidenciales, México quedó vinculado a organizaciones internacionales como el Sistema Económico Latinoamericano, y la Empresa Naval y Centroamericana y del Caribe.

Por otro lado, las características del sistema político mexicano vigente hasta el año 2000, determinaban que el Senado se restringiera a aprobar casi mecánicamente, los acuerdos internacionales, pactados por el Ejecutivo federal.

DÉCIMO CUARTA.- En situaciones de turbulencia social o de amenaza exterior de guerra, las constituciones de los países latinoamericanos otorgan "facultades de excepción" al presidente de la República. Bajo denominaciones como "suspensión de garantías", "Estado de sitio" y "medidas de emergencia", adoptadas por el Ejecutivo, se procede a la suspensión temporal de la vigencia de las libertades ciudadanas y la delegación de facultades legislativas al presidente.

Resulta incuestionable que, la vigencia de esta "medidas de excepción" equivale a un paréntesis legal en el funcionamiento de la separación y equilibrio de poderes. Lo importante es que, dentro de lo que algunos llaman la "dictadura constitucional", el Ejecutivo persigue objetivos alejados a los señalados por los ordenamientos constitucionales (el restablecimiento del orden y la paz sociales). Al respecto, el caso de México es bastante ilustrativo.

Hasta la reforma constitucional de 12 de agosto de 1938, en México se desarrolló una prolongada práctica violatoria de nuestra Carta Magna. Al margen de lo previsto por el art. 29, el Congreso otorgaba facultades legislativas al jefe del Ejecutivo sin necesidad de la suspensión de las garantías y, aún, en tiempos de paz. Bajo esta cobertura, durante la dictadura de Porfirio Díaz, se expidió una legislación ampulosa.

La Constitución de 1917, pretendió enmendar esta viciada práctica anticonstitucional, mediante una adición al art. 49. Sin embargo, al muy poco tiempo de su promulgación, se delego al presidente Carranza facultades legislativas en materia hacendaria. De ahí en adelante, la delegación de este tipo de facultades en favor del presidente y en contravención con lo estipulado por el art. 29, se convirtió en algo rutinario. Tal es así que, se afirma que en el periodo 1920-1938, toda la legislación estuvo en manos del Ejecutivo.

Los hechos descritos anteriormente implicaban una flagrante violación de la "División de Poderes" en México. Lo más grave del caso es que ello fue avalado por la Suprema Corte de Justicia. Tanto antes como después de la Constitución de Querétaro, la llamada Tesis Vallarta fue el punto de apoyo de la Suprema Corte para convalidar tales hechos. Según Ignacio Vallarta, la delegación de funciones legislativas no contradecía la "División de Poderes"

Desde la modificación constitucional de 1938, durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas, hasta el presente, no se volvió a otorgar facultades extraordinarias al presidente en tiempos de paz.

DÉCIMO QUINTA.- En largos períodos de la historia constitucional de los países de América Latina, como resultado de los constantes "golpes de Estado", el principio de la separación y equilibrio de

poderes quedó totalmente abolido. En los gobiernos “de facto”, todos los poderes del Estado quedan concentrados en manos del “dictador” o “jefe supremo”. Este, por encima de las instituciones constitucionales, ejerce el poder sin ningún control.

DÉCIMO SEXTA.- Se han formulado diversa hipótesis que pretenden explicar las causas del presidencialismo latinoamericano. Algunas de ellas parten de factores tales como la “herencia racial” española, el sentido de “religión autoritaria” del catolicismo, y de “características psicológicas” entre otros.

Desde nuestro personal punto de vista, consideramos que tal fenómeno tiene su origen en la histórica contradicción estructural sobre la que se fundaron los Estados latinoamericanos; contradicción de la que derivaron otros elementos que incidieron en contra de una efectiva “División de Poderes”.

La obtención de su independencia por las colonias hispanas no implicó ningún cambio sobre las estructuras económicas y sociales dejadas por España. De modo que, sobre una matriz socio-económica de tipo feudal, se vino a implantar una superestructura político-jurídica democrático liberal que correspondía a etapas avanzadas del desarrollo capitalista. Es decir, a un cuerpo social atrasado y feudal se le vino a injertar instituciones político-jurídicas modernas y que, por ello, le eran totalmente ajenas.

En un contexto de semejante contradicción estructural y de desfase histórico, es obvio que las instituciones como la “División de Poderes” no pudieran enraizarse y desarrollarse sólidamente.

A lo anterior se agrega el hecho de que, en las naciones de América Latina, se reúnen en un sólo individuo las funciones de jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de partido, generándose, así una enorme concentración de poderes. La calidad de jefe de partido le permite al presidente de la República disponer de los votos de los legisladores de su organización política. Con ello, el Parlamento queda supeditado a la voluntad del Ejecutivo.

En síntesis: la “División y equilibrio de Poderes” en América Latina no tiene un funcionamiento real y efectivo. Su existencia en los textos constitucionales, obedece más al criterio de ornamentación democrática.

BIBLIOGRAFIA

1. Aristóteles La Política, México, Editores Mexicanos Unidos, 1998, 154 págs.
2. Biscaretti Di Ruffia, Paolo Derecho Constitucional. (El Estado Democrático Moderno). Madrid, Edit. Tecnos, 1965, 742 págs.
3. Carré de Malberg, Raymond Teoría General Del Estado. México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1948
4. Cosío Villegas, Daniel El Sistema Político Mexicano. México, Edit. Joaquín Mortíz, S.A., 1973, 116 págs.
5. Demicheli, Alberto El Poder Ejecutivo. Génesis y Transformaciones. Buenos Aires. Edit. Juventud, 1960, 215 págs.
6. Duguit, León La Separation des Povoirs et l' Assemblée Nationale de 1789
7. Duverger, Maurice Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Barcelona, Edit. Ariel, 1982, 663 págs

8. Estrada, Rosa Isabél “Facultades Legislativas del presidente de la república en México”, en El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina. México, UNAM, Ciencias Políticas y Sociales, 1985, 326 págs.
9. Fix Zamudio, Héctor Constitución y Proceso Civil en Latinoamérica. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, 125 págs.
10. Fraga Iribarne, Manuel Sociedad, Política y Gobierno en Hispanoamérica. Madrid, 1962, 285 págs.
11. González Casanova, Pablo La Democracia en México. México, Edit. Siglo XXI, 1982, 371 págs.
12. Kelsen, Hans, Teoría General del estado. México, Editora Nacional, 1979, 543 págs.
13. Lambert, Jacques América Latina, Estructuras Sociales e Instituciones Políticas. Barcelona, Edit. Ariel, 1973, 613 págs.
14. Locke, John Ensayo sobre el Gobierno Civil. México, Edit Gernika, 1995, 230 págs.

15. Madison, James Jay John EL Federalista. México, Edit. Fondo de Cultura Económica, 1957, 430 págs.
16. Miranda Pacheco Mario “Crisis de Poder y Poder Ejecutivo en América Latina, en El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica. México, UNAM Ciencias Políticas y Sociales 1985, 326 págs.
17. Montesquieu (Charles de Secondat, Barón de la Brede) Del Espíritu de las Leyes. México, Edit Porrúa, 1985, 453 págs.
18. Orbegoso V. Sigfrido “El predominio del poder Ejecutivo en América Latina”, en El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica. México, UNAM. Ciencias Políticas y Sociales, 1985, 326 págs.
19. Pérez Nieto, Leonel “La Facultad de Celebración de Tratados como Síntoma de Preponderancia del Poder Ejecutivo”, en El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica. México, UNAM. Ciencia Políticas y Sociales, 1985, 326 págs.

20. Pinto Ferrerira, Luis “El Predominio del poder Ejecutivo en América Latina”, en El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica. México, UNAM, Ciencias Políticas y Sociales 1985, 326 págs.
21. Sáchica, Luis Carlos “El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”, en El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica. México, Edit. Porrúa, 1976, 617 págs.
22. Tena Ramírez, Felipe Derecho Constitucional Mexicano. México, Edit. Porrúa, 1976, 617 págs.

HEMEROGRAFÍA

1. Biscaretti Di Ruffia, Paolo “Las Formas de Estado en la Época Moderna” en Anuario Jurídico. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1994, 426 págs.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Gros Espiell, Héctor “Medidas Prontas de Seguridad y Delegación de Competencias” en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, México, UNAM, 1979, 308 págs.