

# El sistema de división de poderes en las constituciones de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay

JORGE SILVERO SALGUEIRO\*

## SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN
- II. LA CONCENTRACIÓN DE PODER EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL DE GOBIERNO
- III. LA DISTRIBUCIÓN ORGÁNICA DEL PODER EN LAS CONSTITUCIONES VIGENTES
- IV. LA ASIGNACIÓN FUNCIONAL DEL PODER PÚBLICO
- V. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL PODER PÚBLICO
- VI. CONCLUSIÓN

## I. INTRODUCCIÓN

La década de los años 1980 marcó el fin de los regímenes autoritarios en Argentina, Uruguay y Paraguay, mientras que en Chile sucedió lo propio en el año 1990. El cambio de régimen significó que el ejercicio del poder público pasó de gobernantes de facto a Presidentes y parlamentos electos democráticamente<sup>1</sup>, en comicios libres, pluralistas y con una alta participación ciuda-

---

\* Abogado (Universidad Católica de Asunción -Paraguay). LL.M. y candidato a doctor en Derecho (Universidad de Heidelberg-Alemania).

<sup>1</sup> Sólo en Chile se presenta el caso de nueve senadores designados, es decir, no electos democráticamente (Art. 45° CC). Ellos representan aproximadamente el 20% del Senado. Esta peculiar forma parte de lo que en la transición política chilena se denominó «enclaves autoritarios».

dana<sup>2</sup>. A finales de la década de los años 1990, el acceso al poder público a través de las urnas se ha vuelto una rutina constitucional en los mencionados países<sup>3</sup>. En consecuencia, en 1999 tendrá lugar la cuarta elección presidencial tanto en Argentina y como en Uruguay, y la tercera en Chile, mientras que en Paraguay se celebró en 1998 la tercera elección presidencial (ver cuadro N° 1). Así, con un cambio constitucional consolidado y elecciones periódicas, se aprestan los países del Cono Sur a iniciar el siglo XXI.

Con referencia al marco normativo constitucional en el período post-autoritario, se comprueba que en Argentina y en Uruguay fueron restauradas las antiguas Constituciones democráticas. Así, la Constitución argentina de 1853/60 recuperó su vigencia en diciembre de 1983 y es actualmente la Constitución latinoamericana vigente más antigua. Por su parte, la Constitución uruguaya de 1966 volvió a regir plenamente en marzo de 1985. Si bien al inicio del nuevo proceso político no se percibió en ninguno de estos dos países la necesidad de introducir reformas en las Constituciones como condición necesaria para restaurar la democracia<sup>4</sup>, con el transcurso del tiempo se llevaron a cabo reformas parciales que afectaron sustancialmente el sistema político y de gobierno. En efecto, la reforma parcial de 1994 efectuada a la Constitución argentina de 1853/60 (CA)<sup>5</sup> por la Convención Constituyente, ha sido

---

<sup>2</sup> Existe un amplio consenso en considerar que algunas irregularidades comprobadas en los procesos eleccionarios de estos países – tales como, el veto de los militares a la candidatura presidencial de determinados políticos de la oposición y la proscripción de ciertos partidos políticos en las elecciones uruguayas de 1984, y los fraudes electorales cometidos durante la elección presidencial paraguaya de 1989, los cuales fueron enérgicamente denunciados por la oposición- no afectaron, sin embargo, la legitimidad democrática de los gobiernos surgidos de dichas elecciones. Estos hechos ilegales fueron entendidos más bien como resabios del autoritarismo recientemente superado.

<sup>3</sup> Ciertamente las elecciones presidenciales se han vuelto una rutina en Paraguay, pero los intentos de asumir el poder público de formas inconstitucionales no cesan hasta el presente. Prueba de ello son el fallido golpe de estado de abril de 1996 intentado por el actualmente ex -General Lino Oviedo, así como los rumores de quiebre constitucional que de tanto en tanto aparecen en la prensa paraguaya.

<sup>4</sup> Al respecto, véase: Liliana De Riz/Catalina Smulovitz: «La reforma constitucional en Argentina y Uruguay», en: Carlos Santiago Nino, et al, **El Presidencialismo puesto a prueba**, Madrid, 1992, pág. 217.

<sup>5</sup> El texto de la Constitución argentina se encuentra en Internet: [www.senado.gov.ar/constitucion.html](http://www.senado.gov.ar/constitucion.html)

considerada la más importante «en toda su historia»<sup>6</sup>. De forma análoga, la reforma parcial de 1996<sup>7</sup> a la Constitución Uruguaya de 1966 (CU)<sup>8</sup>, que entró en vigencia el 14 de enero de 1997 ha sido caracterizada como «la más importante desde 1918»<sup>9</sup>.

En Paraguay, en cambio, con posterioridad al golpe militar del 3 de febrero de 1989 que derrocó al General Alfredo Stroessner, continuó vigente la Constitución de corte autoritario del año 1967, hasta que una Convención Nacional Constituyente electa democráticamente la derogó totalmente y en su reemplazo promulgó la nueva y vigente Constitución paraguaya de 1992 (CP)<sup>10</sup>. De esta forma, se llevó a cabo la «reforma más amplia en toda la historia constitucional paraguaya»<sup>11</sup>. Por su parte, en Chile se siguió una tercera alternativa. La Constitución Política de 1980 (CC)<sup>12</sup>, promulgada por el régimen autoritario del General Augusto Pinochet, fue modificada parcialmente en 1989 para servir de marco constitucional para el gobierno democrático que asumiría en 1990. De esta forma, se inició el proceso de reforma del Estado chileno considerado como el de mayor profundidad realizado en el presente siglo<sup>13</sup>.

<sup>6</sup> Roberto Dromi/Menem, Eduardo, **La Constitución reformada**, Buenos Aires, 1994, p. 8, Además, véase: Carlos M. Ayala Corao, «La reforma constitucional argentina», en: **Anuario de Derecho constitucional latinoamericano**, 1995, Medellín, p. 451.

<sup>7</sup> La reforma fue aprobada por un plebiscito constitucional el 8 de diciembre de 1996. Al respecto, véase: Martín Lauga, «La reforma constitucional uruguaya de 1996», en: Dieter Nohlen/Fernández B., Mario, **El presidencialismo renovado**, Caracas, 1998, p. 309; Martín Lauga, *Verfassunggebung und Regierbarkeitsproblematik in Uruguay (1984-1996)*, en: Joachim Betz, (Ed.), *Verfassunggebung in der Dritten Welt*, Hamburg, 1997, p. 144. Una amplia información acerca de la última reforma constitucional se encuentra también en Internet: [www.espectador.com/factum](http://www.espectador.com/factum)

<sup>8</sup> El texto constitucional vigente se encuentra en Internet: [www.parlamento.gub.uy/Constituciones](http://www.parlamento.gub.uy/Constituciones)

<sup>9</sup> Véase al respecto las declaraciones de Oscar A. Bottinelli acerca de la reforma constitucional uruguaya de 1996 en Internet: [www.espectador.com/factum/refpol/rep96001.html](http://www.espectador.com/factum/refpol/rep96001.html).

<sup>10</sup> El texto constitucional se puede encontrar en Internet: [www.presidencia.gov.py](http://www.presidencia.gov.py).

<sup>11</sup> Jorge Silvero Salgueiro, *Die Verfassung der Republik Paraguay* vom 20. Juni 1992, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 46, Tübingen, 1997, p. 610 (incluye un texto de la nueva Constitución en inglés).

<sup>12</sup> El texto constitucional vigente se encuentra en Internet: [www.congreso.cl/biblioteca](http://www.congreso.cl/biblioteca).

<sup>13</sup> Humberto Nogueira Alcalá, «El sistema constitucional chileno», en: Domingo García

**CUADRO N° 1:**  
**PERÍODOS PRESIDENCIALES DEMOCRÁTICOS EN ARGENTINA, CHILE, PARAGUAY Y URUGUAY**  
**EN LA DÉCADA DE LOS AÑOS 1980**

	1er. Período		2do. Período		3er. Período	
	Años	Presidente	Años	Presidente	Años	Presidente
Argentina+	1983-1989	Raúl Alfonsín (Unión Cívica Radical-UCR)	1989-1995	Carlos Menem (Partido Justicialista – Peronistas)	1995-1999	Carlos Menem (Partido Justicialista – Peronistas)
Chile+	1990-1994*	Patricio Aylwin (Concertación por la democracia)	1994-2000*	Eduardo Frei (Concertación por la democracia)		
Paraguay+	1989-1993	Andrés Rodríguez (Partido Colorado – ANR)	1993-1998	Juan Carlos Wasmosy (Partido Colorado – ANR)	1998-2003	Raúl Cubas (Partido Colorado ANR)
Uruguay+	1985-1990*	Julio María Sanguinetti (Partido Colorado)	1990-1995*	Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional – Blancos)	1995-2000*	Julio María Sanguinetti (Partido Colorado)

\* Las elecciones presidenciales se realizan el año anterior al inicio del período presidencial.

+ En 1999 tendrán lugar las próximas elecciones presidenciales en Argentina, Chile y Uruguay.

Finalmente, la Constitución chilena de 1980 fue modificada por última vez en 1997 en tres ocasiones<sup>14</sup>.

Todas las reformas mencionadas, de carácter decididamente amplio y sustancial, representan un claro indicador de la necesidad percibida por los respectivos actores nacionales de llevar a cabo ajustes estructurales a los sistemas políticos como requisito imprescindible para la consolidación de los procesos democráticos<sup>15</sup>.

A partir de estas comprobaciones acerca de la situación política y constitucional en los países del Cono Sur, el presente trabajo pretende, desde una perspectiva constitucional comparada, analizar el sistema horizontal de división de poderes en las Constituciones vigentes. Concretamente, se trata de indagar en qué forma el principio de división de poderes organiza el poder público en las Constituciones de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay, y si dicha forma de división favorece al predominio de un poder sobre los otros. El trabajo se realiza sobre todo a nivel normativo, sin por ello descuidar el alcance real de la norma constitucional en la realidad político-constitucional de cada país. En primer lugar, y como una forma de aproximación al tema, se resaltan de manera resumida los clásicos problemas de la forma de gobierno presidencial en Latinoamérica. En segundo término, se presenta correlativamente la forma de distribución orgánica del poder público, el esquema de asignación funcional del poder y los lineamientos del control constitucional y, finalmente, como conclusión, se explicita en forma sucinta la forma de operar del principio de división de poderes en la estructura constitucional, respondiéndose a las preguntas señaladas al inicio.

Esta forma de proceder, es decir, adentrándose en la estructura constitucional, identificando las partes y sus formas de relacionamiento y

---

Belaunde, et al, **Los sistemas constitucionales iberoamericanos**, Madrid, 1992, p. 275. Domingo García Belaunde, «La distribución territorial del poder en Iberoamérica», en: García de Enterría et al, «El Derecho Público de finales de siglo». **Una perspectiva iberoamericana**, Madrid, 1997, p. 329.

<sup>14</sup> Las leyes de reforma constitucional son las siguientes: Ley N° 19519 (16/9/97) que crea el Ministerio Público; Ley N° 19526 (17/11/97) sobre la administración comunal; Ley N° 19541 (22/12/97) sobre el Poder Judicial. Todas ellas son accesibles vía Internet: [www.congreso.cl/biblioteca](http://www.congreso.cl/biblioteca). Acerca de la reforma que crea el Ministerio Público, véase además: [www.interior.cl/justicia/reforma](http://www.interior.cl/justicia/reforma).

<sup>15</sup> Al respecto, véase: Carlos Mateo Balmelli, **Las actuales discusiones constitucionales en América Latina**, Asunción, 1991.

luego tratando de hacer una síntesis explicativa del principio constitucional y su forma de operar, se justifica, sobre todo si se tiene en cuenta que las cuatro Constituciones a analizar consagran de manera inequívoca una estructura tripartita del poder, y a pesar de que ninguna de ellas menciona de forma expresa al principio de división de poderes. Sólo la Constitución paraguaya establece expresamente que los poderes del Estado se relacionarán en un «sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control» (Art. 3º CP). De tal manera, la base constitucional y la concepción del principio de división de poderes en los casos estudiados radica y se desprende de la propia estructura constitucional.

## II. LA CONCENTRACIÓN DE PODER EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL DE GOBIERNO

Los países de América Latina tienen en común no sólo la forma de gobierno presidencial, sino también los problemas que se derivan de dicho sistema. En efecto, los estudios académicos latinoamericanos han resaltado, de manera constante y durante décadas, que el predominio del Poder Ejecutivo en el sistema normativo constitucional ha contribuido a un ejercicio abusivo del poder<sup>16</sup>. En general, los presidentes latinoamericanos han tenido en el pasado – en algunos casos hasta en el presente – una amplia gama de facultades constitucionales que no estaban reducidas a las funciones ejecutivas y administrativas, sino que se extendían a las áreas legislativas y judiciales<sup>17</sup>. Además, dentro de su área privativa, es decir ejecutiva y administrativa, las facultades presidenciales discrecionales han sido tradicionalmente tan intensas, que prácticamente escapaban a cualquier tipo de control jurídico.

Como resultado de lo antedicho, se produjo una concentración de poder de derecho, que en estados de emergencia se acentuaba debido a

---

<sup>16</sup> Al respecto, véase las ponencias del Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional publicadas en: Barquín Alvarez, Manuel et al, **El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica**, UNAM, México, 1977. También «el valor actual del principio de división de poderes en Iberoamérica» fue el tema del Tercer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Las respectivas ponencias fueron publicadas en: **Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**, Tomo II, UNAM, México, 1987. Además, véase: Humberto Quiroga Lavié, **Derecho Constitucional Latinoamericano**, UNAM, México, 1991.

las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente<sup>18</sup>. Por ejemplo, en regímenes autoritarios como los de Pinochet y Stroessner, el Poder Ejecutivo estaba facultado a suspender los derechos fundamentales de las personas y de disponer de la libertad de las mismas, sin que ningún Juez pudiera reparar en el uso indiscriminado y arbitrario de dichas facultades<sup>19</sup>. Dicha situación legal favoreció enormemente las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante dichos regímenes dictatoriales.

En regímenes democráticos, sucedía que las facultades del Presidente de la República se veían fortalecidas de hecho, debido al carácter de figura política central que comúnmente ostentaba, y ostenta, el Presidente en este sistema de gobierno. En efecto, al Presidente se dirigen tradicionalmente las reivindicaciones políticas y de él se esperan asimismo las directrices y soluciones políticas.

A consecuencia de dicho predominio presidencial, los otros poderes del Estado perdieron frecuentemente importancia en el sistema constitucional. Así, por ejemplo, el sistema de gobierno en Argentina ha sido caracterizado como «hiper-presidencialista», al tiempo que se ha puesto en evidencia la «degradación del papel institucional del Poder Judicial» y la debilidad del Congreso para cumplir sus funciones institucionales<sup>20</sup>.

Desde un punto de vista jurídico-dogmático, el predominio del Poder Ejecutivo implicó, consecuentemente, una concepción del principio de división de poderes que puede ser caracterizada como reducción del mismo a la categoría de principio protector del Poder Ejecutivo. Es decir, la división de poderes dejó de ser entendida como un principio que regula las relaciones entre los tres poderes del Estado, que establece un sistema de *checks and balances* y que tiene por finalidad asegurar la

---

<sup>18</sup> Al respecto, véase: Emilio Camacho, **Constitución y Estado de Excepción**, Asunción, 1990.

<sup>19</sup> Las características del sistema autoritario paraguayo fueron analizadas por juristas paraguayos y extranjeros en un congreso internacional realizado en Montevideo en 1987. Los trabajos se publicaron en: SIJAU, **Paraguay: Un desafío a la responsabilidad internacional**, Montevideo, 1987.

<sup>20</sup> Raúl Alfonsín «Núcleo de coincidencias básicas», Revista jurídica argentina «La Ley», Tomo D, Buenos Aires, 1994, p. 830 y ss. En este documento están resumidas las críticas al sistema presidencial argentino. Además, véase: Carlos Santiago Nino, et al, op. cit. (nota 4), p. 17.

«libertad política» (Montesquieu) de las personas, para pasar a ser concebida como un principio que regula las relaciones entre un poder superior y otros dos poderes inferiores, donde cada poder tiene un área de funciones específicas, pero el poder superior se reserva el derecho de influir en las decisiones de los otros poderes y éstos aceptan esta influencia en virtud de su inferior jerarquía. Además, el Poder Judicial y el Poder Legislativo usaban el argumento de la separación de funciones para no ejercer poderes de control sobre las actividades del Poder Ejecutivo. Desde esta perspectiva, el principio de separación de funciones tenía por finalidad asegurar la prevalencia de los intereses del Poder Ejecutivo.

Esta concepción de la división de poderes se ponía reiteradamente de manifiesto en la práctica jurídico-legal. En Argentina, por ejemplo, en el caso «Martínez Casas», la Corte Suprema de Justicia sostenía que el Poder Ejecutivo era «un órgano estatal predominante» (Fallos 248:462-La Ley, 102-673, y que el Congreso era «un cuerpo orgánicamente ineficaz para gobernar» (Fallos 166:264)<sup>21</sup>. De manera análoga, la Corte Suprema paraguaya durante el gobierno de Stroessner expresaba reiteradamente en sus fallos que las acciones del Poder Ejecutivo cometidas durante el estado de sitio – el cual duró más de treinta años en Paraguay – no eran «justificables»<sup>22</sup>. En Chile, la jurisprudencia emanada de la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la Constitución de 1925, afirmándose en el principio de la separación de poderes, dejaba vacíos significativos en la aplicación del principio de primacía constitucional, lo cual motivó la creación de un Tribunal Constitucional en 1970<sup>23</sup>. En Uruguay, los decretos del Poder Ejecutivo están excluidos del control constitucional, pero sometidos al control del Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>24</sup>. Sin embargo, en esta jurisdicción el con-

<sup>21</sup> Fallos citados en Raúl Alfonsín, op. cit. (nota 20), p. 831.

<sup>22</sup> Al respecto, véase: Jorge Silvero Salgueiro, «La Constitución de Paraguay de 1992», Revista jurídica paraguaya «La Ley», Asunción, 1997, N°2, p. 264.

<sup>23</sup> Esta observación se encuentra en Humberto Nogueira Alcalá, La jurisdicción constitucional en Chile, en: Domingo García Belaunde/Francisco Fernández Segado, **La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica**, Madrid, 1997, p. 539. Una observación similar se encuentra además en Brewer-Carias, Allan R., La Jurisdicción Constitucional en América Latina, en: Domingo García Belaunde/Francisco Fernández Segado, op. cit. en esta misma nota, p. 143 y ss.

<sup>24</sup> Eduardo Esteva Gallicchio, «La Jurisdicción Constitucional en Uruguay», en Domingo García Belaunde/Francisco Fernández Segado, op. cit. (nota 23), p. 910.



trol no se extiende a los «actos administrativos de gobierno» debido a que se estableció la «improcesabilidad» de los mismos a través de un decreto-ley. En consecuencia, un sector de la actividad estatal queda fuera del control jurisdiccional<sup>25</sup>.

### III. LA DISTRIBUCIÓN ORGÁNICA DEL PODER EN LAS CONSTITUCIONES VIGENTES

Antes de iniciar este punto, cabría aclarar que pese a las críticas al sistema presidencial de gobierno y a los intentos de promocionar el sistema parlamentario en América Latina, la discusión político-constitucional en el Cono Sur se ha centrado más bien en renovar y atenuar el sistema presidencial que en cambiarlo<sup>26</sup>. Hecha esta aclaración se pasa entonces a presentar el esquema orgánico del poder en los actuales sistemas presidenciales del Cono Sur.

Las cuatro Constituciones vigentes distribuyen el poder público a través de una estructura básica similar, de tipo orgánico y funcional (ver Cuadro N°2).

- a) En un primer momento, las Constituciones crean tres órganos independientes unos de otros en una relación horizontal: un Congreso Nacional (en Uruguay, denominado Asamblea General), un Presidente y una Corte Suprema (en Uruguay, Suprema Corte). Dichos órganos ostentan la categoría constitucional de Poderes de Estado. Los miembros del Congreso y el Presidente son electos directamen-

<sup>25</sup> Art. 26° del Decreto-ley N°15.524, del 9 de enero de 1984. Este decreto fue derogado parcialmente por el Art. 1° de la Ley N° 15.869 del 22 de junio de 1987, pero dicha improcesabilidad se mantuvo. En esta legislación se diferencia entre actos políticos y actos de gobierno declarando a los primeros procesables y a los segundos no. La doctrina uruguaya ha señalado, sin embargo, que dicha diferencia es inconstitucional, porque la misma no está contemplada en la Constitución. Por otro lado, se ha señalado que no existe un criterio preciso de distinción entre ambos actos. Al respecto, informa: Cristina Vázquez, «Actos políticos y de gobierno», en: **Estudios jurídicos en memoria de Alberto Ramón Real**, Universidad de la República, Montevideo, 1996, p. 560 y ss.

<sup>26</sup> Al respecto, véase: Dieter Nohlen/Mario Fernández, (Ed.), **El presidencialismo versus Parlamentarismo**, Caracas, 1991; Dieter Nohlen/Mario Fernández(Ed.), **El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina**, Caracas 1998; Thibaut, Bernhard, *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika*, Opladen, 1996.

**CUADRO N°2:**  
**ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL ESTADO EN ARGENTINA,  
CHILE, PARAGUAY Y URUGUAY: PODERES DEL ESTADO**

	Poder Legislativo	Poder Ejecutivo <sup>+</sup>	Poder Judicial
Argentina	Congreso: Cámaras de Diputados y de Senadores (Art. 44°).	Presidente (Art. 87°). Vicepresidente (Art. 88°). Jefe de Gabinete de Ministros (Art. 100°)	Corte Suprema de Justicia (Art. 108°). Tribunales.
Chile	Congreso: Cámaras de Diputados y de Senadores (Art. 42°).	Presidente (Art. 24°). Vicepresidente <sup>++</sup> (Art. 28° y 29°).	Corte Suprema <sup>+++</sup> (Art. 79°). Tribunales (Art. 73°).
Paraguay	Congreso: Cámaras de Diputados y de Senadores (Art. 182°).	Presidente (Art. 226°). Vicepresidente (Art. 227°). Consejo de Ministros (Art. 243°).	Corte Suprema de Justicia (con una sala constitucional) (Art. 247°). Tribunales y Juzgados.
Uruguay	Asamblea General: Cámara de Representantes y de Senadores (Art. 84°).	Presidente (Art. 149°). Vicepresidente (Art. 150). Consejo de Ministros (Art. 160°).	Suprema Corte de Justicia (Art. 233°). Tribunales y Juzgados

+ En Argentina, Chile y Paraguay sólo el Presidente ejerce el Poder Ejecutivo. En Uruguay, dicho poder es compartido con el Consejo de Ministros.

++ La Vicepresidencia no es una institución permanente. Se nombra un vicepresidente sólo en caso de necesidad.

+++ En Chile existe un Tribunal Constitucional que no integra el Poder Judicial (ver Cuadro N°3).

te<sup>27</sup>. En el proceso de nominación de los jueces de las Cortes Supremas participan el Presidente y parte del Congreso<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Sobre el sistema electoral véase: Dieter Nohlen (Ed.), **Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe**, IIDH, San José, 1993.

<sup>28</sup> Sobre el sistema de nominación de los jueces, véase: **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997.

b) En un segundo momento, los textos constitucionales establecen otros órganos, al interior de cada Poder.

b.1) Así, los Congresos se estructuran bicameralmente, con una Cámara de Diputados (en Uruguay: Cámara de Representantes) y una Cámara de Senadores<sup>29</sup>, pudiendo sesionar conjunta o separadamente. En Paraguay, la sesión conjunta de las cámaras se denomina Congreso (Art. 183° CP), así como en Chile (Art. 50° CC). En Uruguay, en cambio, recibe el nombre de Asamblea General (Art. 84° CU). En Argentina, cuando ambas cámaras sesionan conjuntamente constituyen la denominada Asamblea Legislativa<sup>30</sup>. Por otro lado, en Uruguay y Paraguay se cuenta con una Comisión Permanente que en época de receso parlamentario asume la dirección parlamentaria. La llamada Comisión Bicameral Permanente de Argentina, en cambio, no tiene estas funciones, sino que cuenta con competencias para participar en el proceso de producción normativa emanada desde el órgano ejecutivo<sup>31</sup>. La Constitución chilena no contempla una figura similar.

b.2) Aparte del Presidente cuatro Constituciones consideran la figura de un Vicepresidente, lo cual no impide considerar al Poder Ejecutivo como un Poder unipersonal. En el caso de Chile, la Vicepresidencia no es una institución permanente<sup>32</sup>. En Argentina, la doctrina ha sostenido que el Vicepresidente no es parte del Poder Ejecutivo y lo ha considerado un órgano extra-

<sup>29</sup> Por ser parte del Congreso, ambas cámaras tienen asimismo categoría de poder constitucional.

<sup>30</sup> Dicha denominación no está consignada en la Constitución, sino que es parte de la costumbre constitucional. Al respecto, véase: Néstor Pedro Sagüés, **Elementos de derecho constitucional**, T. I, 2da. Ed., Buenos Aires, 1997, p. 372.

<sup>31</sup> Roberto Dromi/Eduardo Menem, *op.cit.* (nota 6), p. 209. Dicha Comisión, sin embargo, hasta el presente (fines de 1998) no se integró porque no fue dictada la respectiva ley reglamentaria. Al respecto, véase: Germán J. Bidart Campos, «Los decretos de necesidad y urgencia y el control constitucional», *Revista Jurídica argentina «La Ley»*, Tomo B, 1998, p. 288.

<sup>32</sup> Los artículos 28° y 29° de la Constitución Política de Chile establecen un orden de precedencia legal relativo a las personas que ocuparan la presidencia chilena con el título de vicepresidente en caso de impedimento del Presidente de asumir o ejercer su cargo.

poder<sup>33</sup>. Además con la reforma de 1994 se introdujo la figura del Jefe de Gabinete, el cual, sin embargo, no es un Jefe de Gobierno<sup>34</sup>. Sólo en Uruguay existe un Consejo de Ministros que comparte determinadas funciones con el Presidente, estableciéndose así un órgano pluripersonal ejecutivo. En Paraguay, el Consejo de Ministros es un órgano de consulta del Presidente. En todos los países, los ministros actúan como los responsables de sus respectivas carteras de Estado.

- b.3) La Corte Suprema de Justicia (en Uruguay: Suprema Corte de Justicia) es el máximo tribunal en todos los países y está al frente del Poder Judicial. Los tribunales establecidos por las leyes forman parte también del Poder Judicial. En Paraguay, la Corte funciona en Pleno y en Salas, y tanto el Pleno como la Sala Constitucional pueden juzgar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas (leyes, decretos presidenciales, etc.) y de las resoluciones judiciales (Arts. 132°; 259° y 260° CP). En Chile, existe un Tribunal Constitucional que no integra el Poder Judicial.
- c) En un tercer momento, las Constituciones establecen otros órganos, que escapan a dicha trilogía de poder (ver Cuadro N°3). En base a su naturaleza jurídica estos órganos pueden ser o bien autónomos, o bien dependientes de un poder, o bien tener una relación funcional con un determinado poder. Sin embargo, el criterio que agrupa a todos es que no constituyen un Poder del Estado. Intentando agruparlos en base a criterios no muy estrictos se tiene:
- c.1) En un primer grupo, a los órganos que ejercen una función de control constitucional, de legalidad o administrativo. En este grupo se encuentran los órganos jurisdiccionales como el Tribunal Constitucional chileno, el Tribunal de Cuentas de Paraguay y de Uruguay y el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo uruguayo y, los órganos administrativos como la Contraloría General de Chile y Paraguay, y la Auditoría General de Argentina.

<sup>33</sup> Germán J. Bidart Campos, **Tratado elemental de Derecho constitucional argentino**, T. II, Buenos Aires, 1988, p. 13.

<sup>34</sup> Sobre sus atribuciones, véase más adelante el punto IV.

- c.2) En un segundo grupo están los órganos que ejercen la jurisdicción electoral de rango constitucional. En Chile, está el Tribunal Calificador de Elecciones, en Paraguay el Tribunal Superior de Justicia Electoral y, en Uruguay la Corte Electoral.
- c.3) Por otro lado, con el objetivo de fortalecer la independencia del Poder Judicial fueron creados un Consejo de la Magistratura y un Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados en Paraguay y en Argentina. En Chile, Argentina y Paraguay se cuenta además con un Ministerio Público autónomo.
- c.4) Un cuarto grupo de órganos constituye el Defensor del Pueblo (*ombudsman*) de Argentina y Paraguay, que está concebido como un alto comisionado parlamentario, con autonomía y que tiene como principal función la defensa de los derechos humanos.
- c.5) Finalmente, existen otros órganos, tales como los Bancos Centrales de Chile, Paraguay y Uruguay y el Consejo de Seguridad Nacional de Chile.

En resumen, la distribución del poder se realiza de manera horizontal entre tres órganos o grupos de órganos, y luego al interior de ellos se efectúa una segunda subdistribución. Esta estructura tripartita del poder se complementa con otros órganos constitucionales dispersos tanto al interior de los poderes, o relacionados funcionalmente con ellos, o separados expresamente de ellos. Hasta aquí, esta estructura presenta límites muy claros, es decir, se trata de una estructura orgánica de separación estricta, que incluso se ve reafirmada si se considera que los ministros no forman parte del Congreso. Por otro lado, puede afirmarse que la existencia de algunos **puntos de intersección orgánica**<sup>35</sup>, no llegan a disminuir la rigidez estructural descrita. Por ejemplo, en Argentina, el Vicepresidente de la Nación es Presidente del Senado (Art. 57° CA). Por esta razón, se le considera parte del Poder Legislativo<sup>36</sup>. También en Uruguay, el Vicepresidente es Presidente del Senado y de la Asam-

<sup>35</sup> Con respecto a los puntos de intersección funcional, véase más adelante el punto IV.

<sup>36</sup> Germán J. Bidart Campos, «El sistema constitucional argentino», en: Domingo García Belaunde, et al, op. cit. (nota 13), p. 69.

blea Legislativa con derecho a voz y voto (Arts. 94° y 150° CU). En cambio, en Paraguay el Vicepresidente no forma parte del Congreso, pero tiene la función de coordinar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (Art. 239° inc.3 CP). En Chile, la intersección orgánica se da a través de la designación de dos senadores, dispuesta por el Presidente de la República (Art. 45° inc. e y f).

#### IV. LA ASIGNACIÓN FUNCIONAL DEL PODER PUBLICO

En las Constituciones de los países del Cono Sur se asigna el poder público: a) a través de la titularidad de una función estatal; y, b) a través del ejercicio de dicha función.

- a) La asignación de la titularidad de una función estatal: las cuatro Constituciones desglosan el poder público en tres funciones estatales: la legislativa, la ejecutiva y la judicial y, asignan en forma exclusiva la titularidad de cada una de las funciones estatales a un determinado órgano o grupo de órganos. Así, los Congresos (Asamblea General en Uruguay) son titulares de la función legislativa, los Presidentes de la función ejecutiva – en Uruguay parte de la titularidad radica también en el Consejo de Ministros –, y las Cortes Supremas (Suprema Corte en Uruguay) y los tribunales son titulares de la función judicial. En consecuencia, se deduce que las Constituciones presentan un esquema rígido de la asignación horizontal de la titularidad de las funciones, donde la titularidad de una función radica totalmente en un órgano o grupo de órganos, y está claramente separada de las otras funciones y órganos. Este esquema se rige por el principio que dice: nadie fuera del Congreso puede dictar leyes, nadie fuera de los jueces puede juzgar y nadie fuera del Presidente puede dirigir la ejecución y administración de lo dispuesto en las leyes.

Sin embargo, la separación estricta de la titularidad no está en condiciones de garantizar un ejercicio exclusivo de las funciones, sólo otorga un «ejercicio preeminente»<sup>37</sup> de la función e impone la con-

<sup>37</sup> En la literatura jurídica uruguaya se habla de «un ejercicio predominante»: «Las Constituciones uruguayas, desde 1830 hasta el presente, han recogido el clásico principio de la separación de poderes, es decir, que cada uno de los Poderes de

**CUADRO N°3:**  
**ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL ESTADO EN ARGENTINA, CHILE, PARAGUAY Y URUGUAY: OTROS**  
**ÓRGANOS DE RANGO CONSTITUCIONAL**

	Tribunales Constitucionales y Administrativos	Justicia Electoral	Otros órganos vinculados a la Administración de Justicia	Organos de Control	Bancos y Consejos Económicos	Ombudsman	Otros órganos
Argentina			Consejo de la Magistratura (Art.114°) Jurado de Enjuiciamiento (Art.115°) Ministerio Público (Art.120°).	Auditoría General de la Nación (Art. 85°)		Defensor del Pueblo (Art. 86°)	
Chile	Tribunal Constitucional (Art. 81°)	Tribunal Calificador de Elecciones (Art. 84°) Tribunales electorales regionales (Art. 85°)	Ministerio Público (Art. 80° A).	Contraloría General de la República (Art.87°).	Banco Central (Art. 97°)		Consejo de Seguridad Nacional (Art. 95°).
Paraguay	Tribunal de Cuentas (Art. 265°)	Tribunal Superior de Justicia Electoral (Art. 274°)  Tribunales, juzgados y fiscalías electorales (Art. 274°).	Consejo de la Magistratura (Art. 262°).  Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (Art. 253°). Ministerio Público (Art. 266°).	Contraloría General de la República (Art. 281°).	Banco Central del Estado (Art. 285°) Banco Central de la República (Art. 196°).	Defensor del Pueblo (Art. 276°).	Procuraduría General de la República (Art. 244°).
Uruguay	Tribunal de Cuentas (Art. 208°).  Tribunal de lo Contencioso-Administrativo (Art. 307°).	Corte Electoral (Art. 322°).			Banco de Previsión Social (Art. 195°).  Consejo de Economía Nacional (Art. 206).		Universidad de la República (Art. 202°).

dición de que si en caso de que una función sea ejercitada por otro órgano, el mismo esté facultado por la Constitución. Normalmente, dicha facultad está establecida en el orden de competencias y se encuentra regulada por la segunda forma de la asignación funcional del poder, es decir, a través del ejercicio. Pero, antes de pasar a analizar dicha forma se debe completar el cuadro de la titularidad.

En efecto, el esquema horizontal de la titularidad de una función se completa con el otorgamiento al Presidente de la titularidad de la función normativa<sup>38</sup>. Los Presidentes en los sistemas constitucionales analizados son no solamente Jefes de Estado, sino también Jefes de Gobierno<sup>39</sup> (Art. 238° inc. 1 CP; Art. 99° inc. 1 CA; Art. 24° CC; Art. 159° CU). Sólo en Uruguay, la condición de Jefe de Gobierno es compartida con el Consejo de Ministros. Así, la Constitución uruguaya entiende que el Presidente y el Consejo de Ministros tienen competencia «en todos los actos de gobierno» (Arts. 160° y 168° CU). Pero, debido a que el Presidente es electo en forma popular directa y a que ejerce la Presidencia del Consejo (Art. 161° CU), éste desempeña políticamente la Jefatura de Gobierno<sup>40</sup>. Por otro lado, esta composición pluripersonal del Ejecutivo requiere de un consentimiento parlamentario, pues los ministros uruguayos necesitan para su nombramiento de un «apoyo parlamentario» capaz de asegurar la permanencia de los mismos en sus cargos (Art. 174° CU).

---

Gobierno ejerce en forma «predominante» o «en principio» una de las funciones jurídicas estatales», Rubén Correa Freitas, **Derecho constitucional contemporáneo**, Tomo II, Montevideo, 1993, p. 24. La misma cita se encuentra ya en Alberto Lucarelli, *Forme di governo presidenziale. Assetto istituzionale e distribuzione dei poteri*, Napoli, 1997, p. 152.

<sup>38</sup> Teniendo en cuenta los objetivos de este trabajo, presentados en la introducción, resulta irrelevante dentro de este estudio discutir acerca de si la función gubernativa es parte de la función ejecutiva o es una nueva y cuarta función estatal.

<sup>39</sup> Un estudio teórico, profundo y crítico sobre el sistema presidencial de gobierno, que incluye análisis de casos específicos como los de Argentina y Uruguay ha sido realizado por Alberto Lucarelli, op. cit. (nota 37).

<sup>40</sup> Eduardo Esteva Gallicchio. El sistema constitucional uruguayo, en: Domingo García Belaunde, et al, op. cit. (nota 13), p. 751. Se debe hacer notar también que la Constitución uruguaya es la única que no tiene un artículo donde se regule las atribuciones del presidente en forma exclusiva. El Art. 168° regula las atribuciones del Presidente en actuación con sus Ministros o con el Consejo de Ministros.



En Paraguay, el Art. 3° de la Constitución establece que «el Gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial». Pero, la propia Constitución aparte de esta definición amplia de gobierno, también contempla una definición más estricta, la cual identifica al Poder Ejecutivo con el Gobierno Nacional (véase el Art. 243° CP).

En Argentina, se ha planteado el tema de si la jefatura de gobierno es compartida entre el Presidente y el Jefe de Gabinete, figura introducida por la reforma de 1994 con la intención de atenuar el sistema presidencialista<sup>41</sup>. En efecto, en parte de la literatura jurídica argentina se considera «que el Jefe de Gabinete es al presidencialismo, lo que el primer ministro es al sistema parlamentarista»<sup>42</sup>. Al respecto, la Constitución dice que el Presidente «es el jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país» (Art. 99° inc. 1 CA), y que el Jefe de Gabinete, con responsabilidad política ante el Congreso, «ejerce la administración general del país» (Art. 100° inc. 1 CA). En estas disposiciones constitucionales se da un claro ejemplo de asignación del poder a través de la titularidad de una función, así como a través del ejercicio de dicha función<sup>43</sup>. El titular de la función administrativa sigue siendo el Presidente en virtud de su responsabilidad política sobre la administración, y porque «administrar» es parte de la función de «gobernar», cuya titularidad le corresponde expresamente. El efecto jurídico de esta titularidad es que el Presidente no pierde atribuciones jurídicas con respecto a la administración, y conserva un poder jerárquico sobre el Jefe de Gabinete. En consecuencia, no hay un ejercicio compartido de la jefatura de gobierno. Cuando al Jefe de Gabinete se le otorga el ejercicio de la función administrativa se está sobre todo procediendo a descargar al Presidente de las tareas administrativas, las cuales se delegan al Jefe de Gabinete. En este sentido, el Jefe de Gabinete se convierte en un «asistente» del Presidente, como lo ha entendido el Art. 1° del de-

<sup>41</sup> La reforma no crea un órgano llamado Gabinete con funciones específicas, sino sólo un cargo personalizado.

<sup>42</sup> Roberto Dromi/Eduardo Menem, op. cit. (nota 6), p. 352.

<sup>43</sup> Sobre la distinción entre titularidad y ejercicio de la función administrativa, véase: Néstor Pedro Sagüés, op. cit. (nota 30), p. 476.

creto presidencial N° 977/95<sup>44</sup>. El Jefe de Gabinete actúa por tanto más bien como un «coordinador del gabinete»<sup>45</sup> y no como un jefe de gobierno. Dado que ejerce una función delegada constitucionalmente, tiene sin embargo suficiente respaldo institucional para el desempeño de sus tareas. En su función de asistente-coordinador concurre, una vez por mes, al Congreso para informar de la marcha del gobierno (Art. 101° CA), y puede tomar parte en las sesiones del Congreso, pero sin voto (Art. 100° inc. 9 CA), tal como los demás ministros (Art. 106° CA). La atribución jurídica de responsabilidad política ante el Congreso le otorga además al Jefe de Gabinete el suficiente respaldo institucional para poder ser un interlocutor válido a la hora de tener discusiones políticas con el Congreso<sup>46</sup>.

- b) La asignación del ejercicio de una función estatal opera en forma directa e indirecta. En la asignación directa del ejercicio, las Constituciones otorgan expresamente competencias a un poder del Estado para ejercer actos jurídicos relacionados al área de funciones del otro poder, o bien para ejercer actos que no necesariamente se desprenden de su propia titularidad. Esta forma de asignación tiene como efecto una ampliación expresa de competencias y una intervención, admitida constitucionalmente, de un poder en el área de funciones del otro.

Por su parte, el mecanismo de asignación indirecta del ejercicio opera con una lógica distinta, pues en vez de asignar competencias, las Constituciones limitan a un poder del Estado en el ejercicio de su propia función estatal. Esta reducción de competencias se convierte, sin embargo, en una asignación funcional indirecta para cualquiera de los otros dos poderes, cuando el ejercicio limitado por la

<sup>44</sup> Dicho decreto reglamenta el Art. 100° de la Constitución argentina. En su Art. 1° dice: «el Presidente de la Nación será asistido por el Jefe de Gabinete de ministros...»

<sup>45</sup> En este sentido ver, Liliana De Riz/Daniel Sabsay, «El Jefe de Gabinete en el sistema presidencial argentino», en: Dieter Nohlen/Mario Fernández, (Ed.), op. cit. (nota 7), p. 227. Este artículo presenta un estudio detallado y muy acertado acerca de la naturaleza jurídica del Jefe de Gabinete.

<sup>46</sup> En el pasado le correspondió de hecho al Secretario General de la Presidencia actuar de coordinador de gabinete y de nexo con el Poder Legislativo. Al respecto, véase: Liliana De Riz/Daniel Sabsay, op. cit. (nota 45), p. 227.

Constitución está relacionado funcionalmente con alguna competencia de estos otros poderes, permitiéndoles aumentar la intensidad o la discrecionalidad de sus propias competencias. Por ejemplo, en el caso de los actos de gobierno en Uruguay, mencionado al final del punto II, la limitación al Tribunal Contencioso-Administrativo de procesar los actos administrativos de gobierno intensifica el ejercicio de esta competencia por parte del Poder Ejecutivo, al disponer de una mayor discrecionalidad dada por la falta de control judicial posterior. Por otro lado, toda reducción de competencias significa una disminución de poder real y afecta en cierta manera el equilibrio entre los poderes del Estado.

La asignación funcional del ejercicio posee una naturaleza instrumental y un carácter vinculatorio entre poderes y, de acuerdo a su finalidad, puede servir a una amplia gama de intereses, desde pretender dinamizar las relaciones entre los poderes y buscar así una mayor eficiencia en la forma de gobernar, hasta buscar la preeminencia de un poder sobre el otro. Por eso, cada asignación del ejercicio debe ser estudiada en concreto y en relación con el sistema constitucional general para poder indagar sus efectos reales. Por otro lado, esta forma de asignación tampoco se opone, en principio, al esquema de la asignación de la titularidad sino más bien compensaría su rigidez.

Un área clásica donde opera la asignación funcional del ejercicio, por ejemplo, es en el proceso de formación de las leyes. Si bien la facultad de dictar leyes es parte intrínseca de la titularidad de los cuatro poderes legislativos del Cono Sur, los cuales poseen indudablemente poderes decisorios (como la sanción de la ley), sin embargo al Poder Ejecutivo también se le atribuye un papel importante en dicho proceso. En efecto, los Presidentes del Cono Sur están facultados no solamente para proponer proyectos de ley (Art. 77° CA<sup>47</sup>; Art. 62° CC; Arts. 203° y 238° inc. 12 CP; Art. 168° inc. 7 CU), sino que también tienen iniciativa legal exclusiva en algunas materias. En Paraguay, el Presidente presenta en forma exclusiva el proyecto de presupuesto general de gastos (Art. 216°

---

<sup>47</sup> Se exceptúan de la iniciativa legal del Presidente argentino las materias de competencia exclusiva de la Cámara de Diputados, como la iniciativa en materia de contribuciones y de reclutamiento de tropas (arts. 52° y 77° CA), y los proyectos de leyes que afecten el orden federal (Art. 75° inc. 2 y inc. 19 CA).

CP). En Uruguay, el Presidente tiene la iniciativa exclusiva en materia que determine exoneraciones tributarias, o que fije salarios mínimos, o precios de adquisición a los productos, o bienes de la actividad pública o privada. En estas materias, se encuentra limitado el ejercicio del Poder Legislativo, el cual no podrá aumentar las exoneraciones tributarias ni los mínimos propuestos por el Poder Ejecutivo para salarios y precios ni tampoco disminuir los precios máximos propuestos (Art. 133° CU). Al Poder Ejecutivo uruguayo también le corresponde, «privativamente», la iniciativa para la creación de empleos, de dotaciones o retiros, o sus aumentos, asignación o aumento de pensiones o recompensas pecuniaras, establecimiento o modificación de causales, cómputos o beneficios jubilatorios (Art. 86° CU). A esto se suma la iniciativa sobre la ley que determine el número de Ministerios (Art. 174° CU) y sobre la consideración para la autorización y consolidación de la Deuda Pública Nacional por parte de la Asamblea General (Art. 85° inc. 6 CU).

El Presidente chileno tiene la iniciativa exclusiva en una serie de materias, a saber: la división política o administrativa del país, la administración financiera o presupuestaria del Estado, creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados, contratación de empréstitos, fijación de las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, fijación de jubilaciones, establecimiento de modalidades de negociación colectiva, establecimiento de las normas sobre seguridad social, etc. El Congreso se encuentra limitado a aceptar, disminuir o rechazar dichos servicios, empleos, emolumentos, préstamos, etc. (Art. 62° CC).

Además, dentro del proceso de formación de las leyes, los Presidentes chileno, paraguayo y uruguayo pueden solicitar el tratamiento de urgencia para sus proyectos, lo cual implica una consideración especial por parte del Congreso. En caso que el respectivo Congreso esté de receso pueden todos los Presidentes, incluido el argentino, convocar a sesiones extraordinarias (Art. 99° inc. 9 CA; Art. 238° inc. 11 CP; Art. 32° inc. 2 CC; Art. 168° inc. 8 CU). En las sesiones y deliberaciones parlamentarias pueden participar los Ministros de Argentina, Chile y Uruguay (Art. 106° CA; Art. 37° CC; Art. 180° CU). En Paraguay esta posibilidad no está contemplada constitucionalmente pero a requerimiento de cualquier Cámara, los ministros pueden concurrir a las sesiones parlamentarias. Una vez sancionada la ley por el Congreso la misma, o es promulgada, o en su caso, vetada total o parcialmente por los Presi-

dentes (Art. 70° CC; Art. 238° inc. 3 CP; Art. 168° inc. 6 CU), pudiendo el argentino incluso promulgar en forma parcial la parte no vetada de una ley objetada y devuelta al Congreso (arts. 80° y 83° CA).

En esta descripción del proceso de legislar se pone de manifiesto, por tanto, la intersección funcional entre dos Poderes del Estado establecida por la asignación del ejercicio, la cual compensa en cierta forma la separación orgánica estricta. Pero, más allá de pretender una dinamización de la estructura constitucional, se puede observar también en los ejemplos citados que esta forma de asignación funcional del poder es utilizada para aumentar las competencias del Poder Ejecutivo y reducir el ejercicio de la titularidad del Poder Legislativo, tal como lo demuestran los casos de iniciativa legal dadas al Presidente en Uruguay y Chile.

Casos extremos de la asignación del ejercicio están representados, por otro lado, por las competencias legislativas de los Presidentes argentino y chileno, quienes además del proceso normal de formación de leyes pueden dictar decretos con fuerza legal. El Presidente chileno dicta, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley (Art. 32° inc. 3 CC) sobre «materias que la Constitución autoriza y que no pueden recaer en materias de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado; y en materias de nacionalidad y ciudadanía; elecciones y plebiscito; derecho y garantías constitucionales; organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional y de la Contraloría General de la República. A la Contraloría General corresponde tomar razón de estos decretos con fuerza de ley, debiendo devolverlos al Presidente de la República cuando ellos excedan o contravengan la ley legislativa, o sean inconstitucionales. Si el Presidente de la República no se conforma con dicha representación, puede requerir el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, dentro del plazo de diez días, a fin de que resuelva la controversia»<sup>48</sup>.

El Presidente argentino, si bien desde hace más de un siglo puede dictar decretos de necesidad y urgencia, lo cual es considerado como una «excepción especialísima al principio de división de poderes»<sup>49</sup>, recién con la reforma constitucional de 1994 cuenta con esta facultad en

<sup>48</sup> Humberto Nogueira Alcalá, *op. cit.* (nota 13), p. 299.

<sup>49</sup> Roberto Dromi/Eduardo Menem, *op. cit.* (nota 6), p. 339.

forma expresa. Antes de la reforma se había abusado de dicha facultad<sup>50</sup>, por eso la intención de «constitucionalizar» dichos decretos fue «impedir que existan prácticas paralelas al sistema constitucional y con el propósito de ajustarlos a determinados requisitos»<sup>51</sup>. La técnica legislativa utilizada para formular esta facultad representa un claro ejemplo de cómo el poder público es asignado a través de la titularidad y del ejercicio. En efecto, la Constitución argentina empieza confirmando la titularidad de la función legislativa dada al Congreso a través del establecimiento de una prohibición absoluta para el Presidente: «El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo». Pero, acto seguido en virtud de una asignación directa del ejercicio establece: «Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trata de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia...» (Art. 99° inc. 3 CA). El efecto de esta asignación directa es tan intenso que modifica el esquema de asignación de la titularidad concentrando provisoriamente dos funciones estatales en un poder. De esta forma, se produce un claro predominio del Poder Ejecutivo y se reduce el papel protagónico del Poder Legislativo en el tratamiento y solución de conflictos graves y urgentes que emerjan en la vida diaria.

Lo dicho anteriormente se ve reafirmado si además se considera que la Constitución argentina prevé la posibilidad de una delegación legislativa. En efecto, la Constitución establece, que «se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su

<sup>50</sup> «El número de decretos de necesidad y urgencia (más de 300) dictados por el Presidente Menem durante los primeros cuatro años de su gestión comporta una clara y sistemática violación del principio de división de poderes que, por su magnitud, no tiene precedentes en la historia de los gobiernos constitucionales». Lilita De Riz, Daniel Sabsay, op. cit. (nota 45), p. 216. Véase, además: Delia Ferreira y Mateo Goretti, «Gobierno por decreto en Argentina (1989-1993)», *El Derecho*, Tomo 158, 1994, p. 853. Nidia Karina Cicero, «Dos años de decretos de necesidad y urgencia», *Revista jurídica argentina «La Ley»*, Tomo B, 1997, p. 388.

<sup>51</sup> Nestor Pedro Sagúés, op. cit. (nota 30), p. 502.

ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca» (Art. 76° CA)<sup>52</sup>.

Los ejemplos dados en el proceso tanto normal como especial de formación de las leyes demuestran cómo un Poder de Estado en virtud de la asignación del ejercicio puede ejercer funciones cuya titularidad no le corresponden y, por ende, se pone de manifiesto que la asignación de la titularidad no es la única forma jurídica para otorgar competencias. También, limitándonos a los ejemplos dados se puede resaltar que la asignación del ejercicio creó un área privativa de funciones a favor del Ejecutivo y limitó las posibilidades de actuar del Poder Legislativo en la formulación y decisión de políticas públicas. En términos de gobernabilidad, y debido a las limitaciones señaladas, los parlamentos se ven colocados en la posición de aceptar y legitimar las políticas del presidente o de bloquear las mismas, con lo cual, aparte de las competencias parlamentarias adquiere importancia la composición política del Parlamento y el correspondiente sistema electoral, para el relacionamiento entre ambos poderes.

## V. EL CONTROL CONSTITUCIONAL DEL PODER PÚBLICO

Las Constituciones del Cono Sur establecen un control jurisdiccional de la constitucionalidad del ejercicio del poder público<sup>53</sup>, o expresado de una forma más suscita como control constitucional. La estructura básica del control es similar en los cuatro textos: en primer lugar se confiere a los jueces la titularidad del órgano de control, cuya naturaleza jurídica varía en cada país. En segundo lugar, se dispone que los jueces apliquen las normas constitucionales en los casos que deben resolver, es decir, se consagra el principio de supremacía constitucional y, de esta forma la Constitución se convierte en la norma del control. En

<sup>52</sup> Al respecto, véase: Carlos I. Salvadores de Arzuaga, «Formulaciones, proposiciones y anotaciones para interpretar la delegación legislativa», *Revista jurídica argentina «La Ley»*, Tomo A, 1997, p. 977.

<sup>53</sup> Sobre el control constitucional en Iberoamérica, véase: **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997. Domingo García Belaunde/ Francisco Fernández Segado, (Coord.), **La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica**, Madrid, 1997. II Coloquio Iberoamericano de Derecho Constitucional: La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1984.

tercer lugar, se delimitan los actos jurídicos que serán objeto del control. Esta estructura pasa a ser desarrollada por cada Constitución y adquiere luego perfiles diversos.

- a) Organos de control: Paraguay y Uruguay se caracterizan por contar con el denominado método concentrado de control constitucional<sup>54</sup>. La Constitución uruguaya le otorga en forma exclusiva a la Suprema Corte de Justicia la facultad para declarar la inconstitucionalidad de las leyes (Arts. 256° y 257° CU). En Paraguay, esta potestad la posee también la Corte Suprema, pero ésta –a diferencia de la uruguaya– funciona en Pleno y en Salas y tanto el Pleno como la Sala Constitucional pueden ejercer dicha facultad (Arts. 259° inc. 5 y 260° inc. 1 CP). En Argentina, en cambio, rige el método difuso de control constitucional, en virtud del cual, tanto la Corte como los Tribunales inferiores pueden declarar la inconstitucionalidad de las leyes (Art. 116° CA). Por su parte, Chile cuenta con un sistema mixto de control de constitucionalidad. Por un lado está el Tribunal Constitucional, que es un órgano constitucional separado del Poder Judicial, que por sobre todo realiza un control abstracto y preventivo de constitucionalidad de las leyes antes de su entrada en vigencia (Art. 82° CC), y por el otro, la Corte Suprema, que ejerce un control *a posteriori* y en concreto estando facultada a declarar inaplicable todo precepto legal contrario a la Constitución (Art. 80° CC).
- b) Norma de control: en los cuatro países rige el principio de supremacía constitucional, pero el mismo se ve limitado por otras normas constitucionales, como las que delimitan el objeto del control o los efectos jurídicos del control constitucional, como se verá en el punto siguiente. En efecto, debido a estas normas, el principio de supremacía no adquiere una eficacia total, quedando por sobre todo algunos actos jurídicos ejercidos por el Poder Ejecutivo fuera de dicho control.
- c) Objeto del control: la Constitución uruguaya dispone en un primer momento que a la Suprema Corte le corresponde «juzgar a todos los infractores de la Constitución, sin excepción alguna» (Art. 239° inc. 1 CU), pero luego determina concretamente los actos jurídicos

<sup>54</sup> Sobre el método concentrado y difuso de control constitucional en América Latina, véase: Allan E. Brewer-Carias, op. cit. (nota 23), p. 121.



pasibles del control: ellos son las leyes (Art. 256° CU), así como «los decretos de los Gobiernos Departamentales que tengan fuerza de ley en su jurisdicción...» (Art. 260° CU). Están excluidos del control los decretos del Poder Ejecutivo, reglamentos que expidan diversos órganos del Estado o de las demás personas jurídicas estatales llamadas Gobiernos Departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados, así como los llamados «actos de contenido político» que de acuerdo con un informe de la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores del año 1962, frecuentemente citado en Uruguay, serían leyes sobre la declaración de guerra, organización del Ministerio, lugar donde deben residir las autoridades, etc.<sup>55</sup>.

En Chile, si bien todas las normas, es decir, leyes, decretos del Presidente, etc., están sometidas a un control constitucional, el sistema de control creado con el Tribunal Constitucional en realidad «limita a la actividad legislativa del Congreso, fortaleciendo, como contrapartida, las facultades legislativas del Presidente»<sup>56</sup>.

En Argentina y en Paraguay tanto las leyes, como los decretos presidenciales y las sentencias judiciales son pasibles del control constitucional, pero debido a la autolimitación de la Corte, en el caso argentino, y al efecto jurídico que desarrollan las sentencias de la Corte paraguaya dicho control tiene una eficacia disminuida.

En efecto, en el caso «Rodríguez»<sup>57</sup> la Corte Suprema argentina «intervino para decir... que el contralor de los decretos de necesidad y urgencia es privativo del Congreso»<sup>58</sup> con lo cual, la justiciabilidad de actos jurídicos dictados por el Presidente quedó reducido enormemente<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> Al respecto, informa: Eduardo Esteva Gallicchio, op. cit (nota 24), p. 910.

<sup>56</sup> Gastón Gómez Bernales, «La justicia constitucional en Chile», **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 137.

<sup>57</sup> Publicado en extenso en: Revista jurídica argentina «La Ley», Tomo F, Buenos Aires, 1997, p. 884.

<sup>58</sup> Germán J. Bidart Campos, «Los decretos de necesidad y urgencia y el control constitucional», en *La Ley*, Tomo B, 1998, p. 287.

<sup>59</sup> El fallo de la Corte argentina produjo una airada reacción y fue entendido como un retroceso jurídico en el ámbito del control constitucional por la doctrina argentina. Al respecto, véase: Miguel Padilla, *Los poderes implícitos del Poder*

Por su parte, las sentencias de la Corte Suprema paraguaya desarrollan un efecto *inter partes* y no *erga omnes*, permitiendo que leyes o decretos inconstitucionales sigan vigentes y que continúen siendo aplicados por la administración pública o por los propios jueces inferiores<sup>60</sup>.

## VI. CONCLUSIÓN

El predominio de derecho del Poder Ejecutivo en el sistema normativo constitucional y el abuso de hecho de dichas facultades, ha llevado a los juristas latinoamericanos a plantear reformas a sus Constituciones como forma de encauzar la acción del gobierno dentro de un marco jurídico-institucional aceptable. Dichas reformas, en general, no pretendieron cambiar el sistema de gobierno, sino más bien consistieron en hacer ajustes estructurales al sistema presidencial. Efectivamente, esto ocurrió dentro de los procesos democráticos donde los sistemas constitucionales fueron reformados sustancialmente. Sin embargo, se podría decir que en estas reformas no se descartó la idea de un predominio del Ejecutivo sino sobre todo se tuvo en cuenta una idea frecuentemente citada en América latina «Dad al Poder Ejecutivo el poder posible, pero dadlo por medio de una Constitución»<sup>61</sup>. En efecto, se puede notar un discurso mayoritario, que desde décadas se viene repitiendo en diversos foros jurídicos, que está en contra de un predominio arbitrario del Poder Ejecutivo, de la prepotencia presidencial y de un desprecio de los derechos humanos, pero está a favor de reconocer la necesidad de «un ejecutivo fuerte, que planifique, oriente, impulse y administre, es decir, go-

---

Judicial», *La Ley*, Tomo A, 1998, p. 442; Rodolfo Carlos Barra, Decretos de necesidad y urgencia. El caso «Rodríguez», *La Ley*, Tomo B, 1998, p. 1362; Germán Bidart Campos, op. cit (nota 58); Carlos E. Colautti, «El control sobre los decretos de necesidad y urgencia», *La Ley*, Tomo B, 1998, p. 1041; Humberto Quiroga Lavié, «La sentencia de la Corte Suprema en la causa de los aeropuertos. Clave para entender el desequilibrio institucional de los argentinos». *La Ley*, Tomo B, 1998, p. 987. Además, véase: Rainer Grote, *Das Notverordnungsrecht des Staatspräsidenten und die funktionellen Grenzen des Verfassungsgerichtsbarkeit in Argentinien*, de próxima aparición en: *Zeitschrift für ausländischen öffentliches Recht und Völkerrecht*, Heidelberg.

<sup>60</sup> Al respecto, véase: Jorge Silvero Salgueiro, 1992-1997: Cinco años de Estado constitucional democrático en Paraguay, *Diario Última Hora*, parte I: 31/05/97, parte II: 07/06/97 y parte III: 14/06/97, Asunción.

<sup>61</sup> Juan Bautista, Alberdí, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Valparaíso, 1852.

bierno, en función de estos requerimientos...», «...pero debe ser un predominio regulado y controlado por el sistema constitucional, adecuadamente equilibrado por los otros poderes de otros centros de actividad gubernamental, basado en una amplia participación popular, coexistente con un régimen de elecciones libres y de reconocimiento, garantía y ejercicio efectivo de los derechos esenciales de la persona humana»<sup>62</sup>.

Es indudable que estas ideas-fuerza impregnan hasta la actualidad la estructura constitucional y determinan un sistema de división de poderes que refleja en cierta medida dichos ideales.

En efecto, en las Constituciones de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay el principio de división de poderes, que se revela como un principio fundamental de la organización del Estado, presenta una estructura de separación orgánica estricta y un esquema rígido de asignación funcional de la titularidad, las cuales favorecen un equilibrio preciso entre los poderes dentro de la fase estática del sistema. En cambio, en la fase dinámica del sistema, se cuenta con un esquema de asignación funcional del ejercicio que tiene un carácter vinculatorio entre poderes y que privilegia el predominio del Poder Ejecutivo en procesos de decisión estatal. Acá se pone de manifiesto la idea de que el Presidente debe tener la iniciativa y encauzar la política de gobierno y por eso debe contar con las herramientas necesarias que favorezcan sus pretensiones. Este predominio del Ejecutivo se da en menor medida en las Constituciones de Paraguay<sup>63</sup> y Uruguay, mientras que en la de Argentina y Chile está bastante más acentuado. El control constitucional establecido en las Constituciones tampoco está en condiciones de neutralizar dicho predominio. Más aún, se plantea la cuestión de si realmente el Poder Judicial está en condiciones de garantizar una vigencia constitucional total.

<sup>62</sup> Héctor Gros Espiell, «El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina», en: Barquín Alvarez, Manuel et al, op.cit. (nota 16), p.19.

<sup>63</sup> Algunos autores paraguayos critican incluso la pérdida de facultades por el Poder Ejecutivo, ocurrida durante la última reforma constitucional de 1992, y señalan que «el debilitamiento del Poder Ejecutivo y su sometimiento al Poder Legislativo va de contramano a las corrientes más actuales del derecho constitucional moderno». Al respecto, véase: Juan Carlos Mendonca Bonet, «El equilibrio de poder en la Constitución de 1992», en: Camacho, Emilio/Lezcano Claude, Luis (Comp.), **Comentario a la Constitución**, Asunción, 1997, p. 31.