

GAUDEMET, Paul Marie. **Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux.** "Editions Montchrestien", Paris, 1966, 116 pp.

Como una reacción contra el parlamentarismo excesivo del siglo XIX, se advierte en nuestra época una evolución del departamento ejecutivo, que adquiere la preeminencia e inclusive llega a la dictadura en Italia y Alemania en los años anteriores a la Segunda Guerra Mundial.

En esta segunda postguerra se advierte un acomodamiento y si bien el propio ejecutivo conserva su predominio, se ha procurado establecer medios de control para evitar sus extralimitaciones, pero de cualquier manera el papel del cuerpo legislativo ha disminuido notablemente y por ello el estudio del profesor Gaudemet resulta de un gran interés para conocer de manera panorámica la situación del gobierno en los países occidentales.

¹ *Konzern* es la unión de dos o más empresas bajo una misma dirección con un fin económico: Garralda Valcárcel, Alvaro, *ob. cit.*, p. 167.

La denominación de "ejecutivo" tuvo su origen en la famosa y clásica clasificación tripartita del barón de Montesquieu, aun cuando dentro de la misma concepción del ilustre filósofo e historiador francés no se conciliaba estrictamente con su denominación, pero con posterioridad a la Revolución Francesa y como resultado de la lucha de las asambleas legislativas contra los monarcas que ostentaban dichas funciones, se redujo al citado organismo a su significación etimológica, de "ejecutor" de las disposiciones emanadas del Parlamento.

Actualmente las funciones y el cuerpo ejecutivo se han transformado notablemente para asumir una situación predominante dentro de los órganos del poder, y por ello, como acertadamente lo sostiene el autor, apoyado en las autorizadas opiniones de Maurice Duverger y Georges Vedel, ya no es posible aceptar la clasificación clásica del Ejecutivo en presidencial, convencional y parlamentario, en vista de que estas figuras han dejado de funcionar en la práctica.

Suscribimos plenamente las agudas observaciones del profesor Gaudemet cuando señalaba que en la actualidad, en el mundo occidental ya no se presenta una oposición entre un departamento ejecutivo que gobierna y un cuerpo legislativo que expide las leyes, sino entre, una potestad gubernamental que con mayor precisión se podría calificar como "poder de acción", y un "poder de control" que viene a contrabalancearlo, y que está encargado de vigilar y limitar los poderes públicos, asegurando la regularidad jurídica de su actividad y su conformidad a la voluntad política de la Nación.

Es preciso pues, intentar una nueva clasificación del órgano y de las funciones del "ejecutivo", pero para ello el autor intenta primeramente caracterizar la estructura común del "ejecutivo" en los regímenes occidentales, para distinguirlo de otros ordenamientos que poseen también funciones similares, particularmente los países socialistas.

Considera el profesor Gaudemet que la característica común del "ejecutivo" en los países de Occidente consiste en su carácter democrático, pero como quiera que también los países socialistas se califican de "democráticos", es necesario agregar que la democracia occidental tiene un carácter estrictamente liberal, no en un sentido individualista, sino con el significado de que los órganos de gobierno se encuentran limitados y sujetos a un control efectivo, el cual tiene como objeto fundamental la salvaguarda de las libertades de la persona humana.

La clasificación que ensaya el autor radica en la división del ejecutivo occidental en dos grandes grupos: el ejecutivo monista y el de carácter dualista. El primero se caracteriza por la unificación de todas las funciones "ejecutivas" en un solo órgano, en tanto que en el segundo grupo se realiza una separación entre las atribuciones del "jefe del Estado" y las que corresponden a un Ministerio o Gabinete, que es el realmente encargado de la actividad gubernamental o administrativa.

Dentro de los ejecutivos "monistas" el autor realiza un estudio del régimen presidencial de los Estados Unidos y el Ejecutivo pluripersonal o "directorial" de la Federación Suiza. Aunque a primera vista pudiera parecer extraño que ambos sistemas figuren en el mismo grupo, el profesor Gaudemet justifica su asimilación en virtud de que, si bien existen diferencias ostensibles en cuanto a la composición del órgano, ya que en los Estados Unidos se deposita en una sola

persona y en Suiza en un cuerpo colegiado, en el fondo, ambos organismos son unitarios, pues, reúnen todas las funciones gubernamentales.

Por otra parte existen otras analogías debidas a la influencia que la Constitución de Norteamérica ejerció sobre los constituyentes helvéticos: tales como la estructura federal, la necesidad de un ejecutivo nacional poderoso, pues aun cuando lo es más en los Estados Unidos, el carácter colegiado del gobierno suizo no le priva de su fuerza; también la falta de un gabinete propiamente dicho, ya que los Consejeros en Suiza en cierta manera ejercen funciones semejantes a las de los Secretarios de Estado en América, aun cuando no están subordinados plenamente al presidente del Consejo Federal, que por otra parte tampoco posee funciones propias de jefe del Estado.

Todos los otros países examinados por el autor deben considerarse comprendidos dentro del grupo dualista, el cual se caracteriza en que el ejecutivo se reparte entre dos órganos distintos, el primero, que es un rey o presidente de la República, realiza funciones de jefe del Estado, en tanto que las atribuciones gubernamentales están encomendadas a un gabinete ministerial. Tanto la Gran Bretaña, los países pertenecientes a la unión llamada Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), Grecia, la República Federal Alemana, Italia, Francia y los países escandinavos poseen este dualismo no obstante sus profundas diferencias políticas, y esta similitud se explica por la adhesión de todos estos ordenamientos al régimen parlamentario.

Sin embargo, encontramos dentro de este grupo ciertos aspectos peculiares en la estructura del ejecutivo, que nos permiten realizar una subclasificación tripartita, que según el profesor Gaudemet, puede expresarse de la siguiente manera:

a) En Inglaterra el jefe del Estado realiza funciones puramente formales respecto a la formación del gobierno y su influencia política debe considerarse ilusoria, por lo que puede calificarse como "dualismo aparente" (de fachada).

b) En otros países, las atribuciones que se otorgan al jefe del Estado son de mayor importancia e inclusive éste puede intervenir de cierta manera en la formación del gobierno, pero el predominio corresponde al Parlamento, por lo que siendo real la influencia del jefe del Estado, debe considerarse como discreta, y por ello puede calificarse como "dualismo de preponderancia gubernamental", y el ejemplo de estos sistemas lo encontramos en los países escandinavos, la República Federal Alemana, Italia, Bélgica y los Países Bajos.

Nosotros podríamos agregar que esta función discreta del jefe del Ejecutivo ha sido denominada como "poder neutro, moderador o armónico", según la concepción clásica de Benjamín Constant, que ha renacido en nuestros días.

c) Finalmente, en la V República Francesa se ha otorgado al jefe del Estado un papel decisivo en la designación del Gobierno y se le reserva el ejercicio de importantes atribuciones de carácter ejecutivo, por lo que se califica este sistema como "dualismo de preponderancia presidencial".

La segunda parte aborda el sistema de control que se ha establecido en los países mencionados para evitar las extralimitaciones del departamento ejecutivo, que es lo que caracteriza el sistema democrático occidental y lo distingue de los ordenamientos socialistas. Y en primer lugar el profesor Gaudemet analiza el

control de los ejecutivos monistas, es decir el sistema denominado como **checks and balances** que con algunas diferencias debe estimarse vigente tanto en los Estados Unidos como en Suiza.

Como advierte el distinguido autor del libro que se comenta, el presidente de los Estados Unidos que en apariencia concentra una serie de facultades que podrían llevarlo a la dictadura, está sujeto a un sistema muy severo de controles que impiden la posibilidad de su predominio absoluto, precisamente a través de un delicado equilibrio de órganos y facultades. Así descubrimos que la barrera más firme contra la afectación de los derechos fundamentales de los ciudadanos se encuentra en la Suprema Corte, que se considera como el guardián de la Constitución, y que posee una fuerza moral tan decisiva que ningún presidente se atreve a pasar por encima de sus resoluciones.

Pero las facultades del Ejecutivo todavía se encuentran limitadas por otros factores tales como la misma estructura federal que confiere a las Entidades Federativas facultades autónomas; los poderes del Congreso que posee atribuciones que pueden restringir seriamente la actividad del Presidente, entre ellas el juicio político; las comisiones investigadoras; las facultades del Senado para aprobar la política internacional del propio presidente, etcétera, sin contar con una serie de limitaciones políticas derivadas de la fuerza de los partidos políticos, y de los grupos de presión, y finalmente, la situación de ciertos secretarios de Estado, que nominalmente dependen del presidente, pero que éste no puede remover sin consecuencias de carácter político.

En cuanto a Suiza, existe por una parte un control interno del mismo Ejecutivo que deriva de su integración colegiada, pero además una determinación estricta de competencia respecto a la Asamblea General, y desde luego una limitación popular muy poderosa que a través del **referendum** puede inclusive modificar preceptos de carácter constitucional.

El control de los ejecutivos dualistas descansa fundamentalmente en el cuerpo legislativo, es por tanto, un control estrictamente parlamentario, aunque debe tomarse en consideración que también existe un control interno derivado de la división de las funciones de gobierno entre el jefe del Estado y el Gabinete, que si bien es variable, ya que ha llegado a ser aparente en el sistema británico, pero se acentúa en el de la V República Francesa, de cualquier manera el jefe del Estado puede intervenir para resolver las controversias entre los dos departamentos fundamentales, es decir, el Gabinete y el Parlamento, a través del arbitraje que se considera propio de un "organismo neutro o moderador".

El profesor Gaudemet estudia de manera sistemática los sistemas de control dentro de las tres categorías en que divide los ejecutivos dualistas, para señalar las semejanzas y diferencias que existen en cada uno de estos sectores, y que sería difícil señalar en esta reseña.

Solamente podríamos agregar a esta exposición bastante completa no obstante su apretada síntesis, que el control que ha demostrado su mayor eficacia en los últimos tiempos, particularmente a partir de la segunda postguerra, para limitar y equilibrar no sólo al Ejecutivo sino inclusive al Parlamento, se apoya en la función ejercitada por las Cortes Constitucionales, particularmente las de las Repúblicas Italiana y Federal de Alemania, que han realizado una meritoria

labor para evitar las extralimitaciones de los restantes poderes públicos y respecto a la tutela de los derechos fundamentales de la persona humana.

Por otra parte, no olvida el autor hacer referencia a la institución escandinava **que recientemente se ha extendido a otros países**, y que se deposita en el funcionario llamado **Ombudsman**, o sea un delegado parlamentario que escucha las quejas de los ciudadanos contra los actos del Ejecutivo y las trasmite a los órganos interesados y al Parlamento.

Este excelente panorama comparativo del Ejecutivo en los países más importantes de Occidente concluye con la defensa, que suscribimos plenamente, de los derechos de la persona humana frente a los avances de los gobiernos de nuestra época, que impulsados por un creciente intervencionismo van limitando paulatinamente las libertades fundamentales, y en consecuencia es necesario dirigirse a los ciudadanos para exhortarlos a reflexionar sobre las consecuencias a que puede llevar este crecimiento desorbitado de la administración.

Héctor FIX ZAMUDIO