

EQUILIBRIO DE PODERES

Raúl Ferrero Costa

Desarrollo del principio de la división de poderes

Debemos comenzar estableciendo que el Poder del Estado es uno, aunque para desarrollar sus funciones se requiera fraccionarse en tres para efectos de cumplir con ellas a cabalidad.

La división de poderes no es un principio teórico sin basamento histórico ni sociológico. Por el contrario, es el producto de la realidad histórica que ha ido evolucionando en base a los requerimientos de cada país y de cada realidad política.

Ya en la Grecia antigua, Aristóteles, partiendo del Estado-ciudad, establecía la diferenciación entre una Asamblea deliberante, un grupo de funcionarios y un cuerpo judicial; para que, mediante su separación, se pudieran evitar las arbitrariedades de los gobernantes. En la Edad Moderna, fue Grocio defensor de la preeminencia del derecho natural, quien aunque de manera imprecisa, expuso la tesis de la separación de poderes. Pero, no será hasta Locke en que se determina, con precisión, la división de poderes, pero diferenciando solamente dos órganos del Estado; El Legislativo y el Ejecutivo. Por lo que es recién Montesquieu quien formulará la teoría moderna y completa de la división de los tres poderes, incluyendo el judicial.

Antes de Locke y de Montesquieu la diversidad de órganos se entendía más como la forma de especializar actividades, es decir, simplemente como una división del trabajo. Locke es quien elabora la teoría de la división de poderes como una

necesidad de establecer limitaciones, para así evitar la inclinación al abuso del mismo. Así expresa: "Puede ser una tentación demasiado grande para la fragilidad humana, propensa a empuñar el poder, el que las mismas personas que tienen la facultad de hacer leyes, tengan también en sus manos el poder de ejecutarlas, con lo cual pueden eximirse por sí mismas de la obediencia de las leyes que dictan, y acomodar la ley, tanto en su elaboración como en la ejecución, a su propia ventaja particular, y por ello venir a tener un interés distinto al del resto de la comunidad.... Empero, debido a que las leyes, que son hechas de una vez y en breve tiempo, tienen una fuerza contante y duradera y necesitan perpetua ejecución o asistencia, es necesario, por lo tanto, que haya un poder siempre en existencia que atienda a la ejecución de las leyes hechas y que se hayan en rigor y así el poder legislativo y el ejecutivo con frecuencia vienen a estar separados"¹. Locke añade un poder Federal para que se haga cargo de las relaciones internacionales.

Sobre el equilibrio de poderes, Raúl Ferrero R. nos ilustra diciendo: "La concepción del equilibrio de poderes es mérito de Bolingbroke, que había sido ministro de la reina Ana y expuso la necesidad de un gobierno mixto, con control recíproco de los poderes del Estado. No era Bolingbroke un doctrinario, pero sí un político de experiencia que deseaba contrarrestar el poder instaurado por Walpole, el cual perfiló el cargo de Primer Ministro por su ascendiente personal. Los escritos polémicos de Bolingbroke sirvieron para mejorar la doctrina de la separación de poderes con el concepto definido del **equilibrio de poderes**"². Es decir, apuntó con acierto que, los poderes debían contrarrestarse entre sí para evitar los excesos de cada uno.

Es Montesquieu quien mejor elabora, en forma sistemática, en su obra "El Espíritu de las leyes" la conveniencia de los tres poderes como garantía del ciudadano para evitar los abusos de cualquiera de éstos individualmente.

Montesquieu, defensor de la libertad del hombre, en célebre frase expresa: "Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder". El mismo autor explica cómo para que exista libertad individual, sin amenazas del poder, es indispensable la separación de poderes, así: "Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta de confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos

1 Locke, John; "Segundo Tratado de Gobierno", Editorial Agora, 1959, págs. 114-115.

2 Ferrero Rebagliati, Raúl; "Ciencia Política, Teoría del Estado, Derecho Constitucional, Obras Completas" Tomo I, 1984, pág. 310.

tiránicamente". Defiende igualmente la independencia del poder judicial al señalar que: "No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y el poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez será legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor"³.

Puede, pues, muy bien decirse que Montesquieu es quien mejor establece las bases para la moderna tesis de la división de poderes, con el propósito que ese equilibrio permita contener los abusos del poder del Estado, y con ello se respete la libertad individual, para lo cual establece la clásica división tripartita de los poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cada uno con sus funciones particulares.

Si bien, en Inglaterra esta división se extrae de la experiencia, en las constituciones de los Estados de Norteamérica, desde 1776, en vez de constituciones espontáneas y flexibles, se pasará al método de constituciones rígidas y escritas, en las cuales quedarán claramente establecidos los principios de Montesquieu. Así se reconoció en las constituciones de Massachussets, Maryland y New Hampshire y luego en la Constitución de la Unión Americana (Federal) en 1787.

Algunos han sostenido que quizá Montesquieu por no haber conocido en su integridad la realidad inglesa, concibió una separación de los poderes un tanto rígida y que no será sino hasta con Kant y Rousseau en que se busca atenuar, en parte, la separación de poderes para que ellos estén coordinados entre sí. Estos se complementan con el propósito que funcionen con una misma direccionalidad, aunque Rousseau sostiene que el poder legislativo debe ser el supremo, tal como ocurrió con el asambleísmo de la Revolución Francesa, en especial en el período de la Convención.

En este siglo, las constituciones recogen cada vez más la separación de poderes como una distribución de funciones, no siendo absoluta en ningún país y se agrega, como muy bien lo describe Hauriou, que cada poder tiene funciones principales y funciones subsidiarias. La independencia total llevaría al extremo de crear poderes antagónicos, lo cual haría perder el sentido unitario del poder.

Sin embargo, en la práctica se observa que continuamente se presentan conflictos entre las ramas del poder, no habiéndose logrado aún los mecanismos adecuados para solucionarlos.

3 Montesquieu (Carlos de Secondat), "El Espíritu de las Leyes", Editorial Albatros, Buenos Aires, Libro XI, Capítulo VI, págs. 209, 210.

En América Latina, es casi una constante el predominio del poder ejecutivo, quedando el parlamento a cargo de legislar y simultáneamente de fiscalizar los actos del poder ejecutivo. En los Estados Unidos de América es la Corte Suprema la que de hecho ejercita un verdadero contrapeso para contener tanto las arbitrariedades del poder ejecutivo como el control constitucional de las leyes.

Sin embargo, la expresión división de poderes no es precisa ni menos exacta. El poder es único, por lo cual lo que se divide no es el poder, sino más bien las funciones del poder. El propósito es que todos los órganos del Estado no ejerzan a la misma vez en forma solidaria, indivisa, todas las funciones sino que, por el contrario, cada una de las funciones típicas sea ejercida por el órgano especializado competente para ello.

Excepciones a la división de poderes

No necesariamente cada uno de los tres poderes clásicos del Estado realizan solamente cada una de sus funciones típicas. Muchas veces cada poder realiza funciones distintas a su función principal, por lo que bien se podría decir que también, subsidiariamente, realizan otras que son propias de los otros dos poderes. Tal cosa ocurre, por ejemplo, cuando el órgano ejecutivo ejerce un poder reglamentario general que es fundamental para la realización de funciones administrativas, permitiéndose así dictar normas de segundo orden para lograr la aplicación de la ley. De hecho, ésta es una función legislativa que puede realizar siempre que no transgreda ni desnaturalice la ley.

Lo mismo sucede, por ejemplo, con la jurisdicción administrativa, la que, debido a la especialización, se le otorgan al administrador capacidades judiciales, a pesar de que no tiene imparcialidad, ya que revisa actos realizados por la misma administración. Tal ocurre con el Tribunal de Aduanas que analiza la correcta aplicación de los aranceles o el Tribunal Fiscal que tiene competencia para resolver los casos en que esté en discusión la imposición de tributos. No obstante, es usual que en tales casos la última instancia judicial pueda revisar las resoluciones administrativas que puedan ser impugnadas.

Igualmente sucede cuando se presentan situaciones realmente excepcionales que hacen necesaria la concertación de los poderes, tal como puede ocurrir en los casos de invasión del territorio nacional por ejércitos extranjeros, en cuyo caso se convierte en necesaria la asunción de facultades legislativas por el poder ejecutivo; o, también, en los casos de gobiernos de facto que por circunstancias excepcionales, en razón de una grave perturbación de la paz pública, tengan que asumir ambas

funciones. En tales casos se producen los decretos-leyes que son dictados sin que se haya dado la necesaria deliberación. Esta práctica anormal debe restringirse al máximo y no convertirse en un uso natural y habitual como se practica hoy en la China y en Cuba.

En principio, es claro que al poder legislativo le corresponde la tarea legislativa, al ejecutivo la tarea administrativa y al judicial la jurisdiccional. Estas son, pues, las funciones formales y fundamentales que están claramente definidas para que exista un verdadero equilibrio de poderes, impidiéndose a cada uno que rebase su esfera legal. Al respecto, Jellinek dice: "La teoría constitucional franco-americana ha visto en la separación de funciones formales la garantía más firme del ejercicio legal del poder del Estado, y, por tanto, la seguridad de la libertad política de los ciudadanos. Los poderes independientes forman entre sí, al propio tiempo, una red que enlaza unos con otros, influyéndose mutuamente como reguladores. La formación normal de las funciones formales debe, por tanto, llevar en sí un sistema de checks and balances, que se propone impedir a los poderes particulares rebasar su esfera legal"⁴.

También es cierto que cada poder también realiza funciones propias de otros. El legislativo cuando aprueba leyes realiza actos que le son propios, cuando ratifica nombramientos y ascensos de las fuerzas armadas, realiza actos administrativos y, cuando actúa como tribunal político de enjuiciamiento, realiza actos jurisdiccionales. El Ejecutivo cuando dicta reglamentos, ejerce actos legislativos, cuando se ocupa de la dirección y gestión de los servicios públicos, ejerce actos administrativos y, cuando resuelve reclamaciones, realiza actos jurisdiccionales. El Judicial, cuando juzga ejerce actos jurisdiccionales, cuando nombra empleados, actos administrativos y cuando establece normas complementarias, realiza actos legislativos.

Bidart Campos señala que para distinguir las funciones es usual seguir tres métodos: El substancial, el orgánico y el formal. "El método substancial repara en la materia del acto; el orgánico en el órgano del cual proviene; el formal en la forma que adopta"⁵.

4 Jellinek, G. "Teoría General del Estado", Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina 1943, pág. 301.

5 Bidart Campos, Germán; "Derecho Constitucional", Ediar Sociedad Anónima Editora, Buenos Aires 1963, Tomo I, pág. 702.

Si se quiere establecer un verdadero equilibrio de poderes tienen que fijarse instrumentos para que ningún poder someta al otro. Los poderes políticos son únicamente dos: El Legislativo y el Ejecutivo, los que deben actuar coordinadamente con contrapesos para que ninguno rebase su esfera legal e invada la de otro. Son los "cheks and balances" del derecho anglosajón. Así, el Poder Legislativo se vale de atribuciones especiales para frenar excesos del Poder Ejecutivo, a través de la interpelación a los ministros, el voto de censura de los mismos, la constitución de comisiones investigadoras y la acusación constitucional. De otro lado, para contrapesar dichas atribuciones al ejecutivo se le reconoce la facultad de vetar u observar las leyes y, en buen número de países, la de disolver el parlamento y llamar a nuevas elecciones parlamentarias para definir un impase entre el parlamento y el gobierno.

Parlamentarismo y Presidencialismo

Esto nos lleva a la distinción entre el régimen parlamentario y el presidencialista. En el parlamentario, "no obstante el principio constitucional de la separación de poderes, existe vinculación estrecha entre el órgano legislativo o parlamento, y el ejecutivo, que suele designarse como gobierno ... el ejecutivo se desdobra en dos: un jefe de estado, que puede ser un rey o un presidente, siempre irresponsable políticamente, y un jefe de gobierno que es la cabeza del cuerpo ministerial o gabinete, y que asume la responsabilidad política ante el parlamento al cual está vinculado por ese mismo ministerio... la función ejecutiva queda a cargo del ministerio o gabinete, el que se forma en conexión con el parlamento, que le impone sus integrantes y de cuyo seno salen habitualmente ... en el parlamentarismo hay un jefe de estado irresponsable y un jefe de gobierno responsable conjuntamente con su ministro"⁶. El mismo autor, al referirse al régimen presidencialista anota que éste sí "estructura un poder ejecutivo independiente en forma total del órgano legislativo, dotado de atribuciones propias que ejerce sin ninguna responsabilidad política ante el parlamento" ...⁷. Mientras régimen parlamentario es más bien europeo, el presidencialista es típicamente americano.

El presidencialismo de los E.U.A. tiene particularidades distintas al latinoamericano. El poder ejecutivo es unipersonal, con secretarios y no ministros que, además, no son responsables ante el parlamento. Los secretarios son más bien jefes de departamentos que solamente responden ante el presidente, por lo que no pueden

6 Bidart Campos, Germán, "Teoría General del Estado", Editorial Albatros, Buenos Aires, Argentina, 1943, págs. 722-725.

7 Ibid., pág. 727.

ser interpelados por el parlamento ni menos refrendar los actos del presidente, que es el único representante del poder ejecutivo. Los secretarios son más agentes o consejeros del presidente y no requieren obtener la confianza del parlamento para gobernar. Únicamente es el presidente quien coordina con las cámaras. En E.U.A. el Congreso no puede forzar al presidente a renunciar y el presidente no puede disolver el Congreso.

En Latinoamérica se ha cambiado el régimen presidencial con algunos elementos del parlamentarismo. Así, se ha ido plasmando un gabinete bastante parecido al de los regímenes parlamentarios. Al poder ejecutivo unipersonal se le agrega un consejo de ministros parecido al Inglés, que comparte responsabilidad con el presidente en los actos que refrenda y, por lo tanto, sus miembros pueden ser interpelados. Sin embargo, el poder ejecutivo ejerce un predominio manifiesto sobre los otros dos. Por eso se les considera como predominantemente presidenciales. Se justifique en que es el único en verdad indispensable, ya que no puede faltar nunca por cuanto su actividad es vital a diferencia del parlamento que es intermitente y se reúne por determinados períodos. Sin embargo, la realidad nos muestra que para ejercerse la función de gobierno, los poderes deben coordinarse y conjugarse en una interrelación permanente.

El Sistema Peruano

El sistema plasmado en la Constitución del 79 es uno mixto, que muchos autores coinciden en definir como semipresidencialista, conteniendo instituciones del sistema presidencialista y el parlamentario. El presidente de la república reúne las calidades de jefe de estado y jefe de gobierno. Es irresponsable políticamente, siendo sus ministros los que responden frente al parlamento por las decisiones de gobierno. Es por ello que, a diferencia del presidencialismo puro, la separación de poderes no es estricta. El parlamento puede interpelar y censurar a los ministros. El presidente, por su parte, puede disolver la cámara política.

La Constitución del 79 fortaleció al ejecutivo, dotándolo de atribuciones importantísimas, como la posibilidad de observar las leyes, la legislación delegada o las cuestionadas atribuciones de legislación de urgencia, consagradas en el inciso 20, del artículo 211.

La ejecutividad de la que se dota al gobierno contrasta fuertemente con las rigideces del funcionamiento legislativo, aunque esto último no tanto por defecto de la Constitución como por la obsolescencia de los métodos consignados en los reglamentos de las cámaras. Así, no sólo hay una mayor cantidad de atribuciones

a favor del ejecutivo, sino que sus métodos son más eficaces. Esto ha determinado que con el transcurso del tiempo y la "ayuda" del discurso político del actual gobernante, la imagen del parlamento se haya ido deteriorando, lo que ha servido para justificar, en gran parte, la modificación constitucional del proceso.

La Constitución de 1979 no contiene una estructura de poderes todo lo equilibrada que debería. El ejecutivo tiene, aparte de sus atribuciones propiamente administrativas, mayor facilidad legislativa y participación significativa en materia presupuestaria.

El esquema, sin embargo, no es malo. Regulando mejor la legislación de emergencia y mejorando los reglamentos de las cámaras se hubiera logrado una mejoría sustancial en el funcionamiento del sistema.

El nuevo proyecto constitucional, sin embargo, no corre en esa dirección. No es un buen proyecto constitucional.

La distribución del poder es desigual. Al parlamento se le debilita en número y, por lo tanto, en representatividad, en funciones y en iniciativas. Paralelamente, se fortalece al poder ejecutivo.

Por su parte, la estructuración del poder ejecutivo tampoco es equilibrada. Se trata en realidad de una consagración caudillista de una figura personal, la del presidente de la república. Basta para comprobar esto, ver lo disminuida que se presenta la figura del primer ministro, el mismo al que se reduce a la figura del portavoz autorizado. Como señalo en mi libro "La Democracia: ¿En riesgo?", el Primer ministro no es otra cosa que un vocero del ejecutivo. No es ni siquiera una persona que tiene una opinión propia, sino que dice aquello que el presidente quiere que diga. Sorprendente descenso en el rango del poder. Los ministros, que en el sistema tienen la responsabilidad política de los actos, no tienen como correlato ningún peso real. Solo responden, no deciden. Paralelamente, el presidente goza de una serie de privilegios, el principal de ellos la ausencia de responsabilidad aunada a sus calidades de jefe de estado, jefe de gobierno y jefe supremo de las fuerzas armadas y de la diplomacia. En el proyecto ni siquiera se exige una confirmación parlamentaria para ratificar a los altos funcionarios de estos cuerpos.

En el proyecto se agudizan las debilidades del sistema. Al presidente no se le juzga durante su mandato sino únicamente en unos cuantos supuestos extremos. Caben, así, una serie de infracciones constitucionales y delitos que se dejan en suspenso hasta el término de su mandato en aras de una mal entendida estabilidad política.

A esto debemos sumar sus facultades. Facultades de legislación delegada. Facultades de legislación de urgencia. La posibilidad de disolver al parlamento más fácilmente que antes; y con plazos excesivos que consagran, en realidad, el régimen de facto en dichos plazos. El Proyecto señala que la disolución puede ejercerse cuando se ha censurado o negado confianza a dos gabinetes, convocando a elecciones que se realizarían dentro de los cuatro meses siguientes a la disolución. Esta disolución puede ser forzada por el presidente si consideramos que el proyecto señala también que la exposición de la política general del Gabinete, dentro de los 30 días de asumir sus funciones se plantea con voto de confianza o desconfianza. Adicionalmente, el plazo de cuatro meses para la realización de elecciones es excesivamente largo y permite al poder ejecutivo concentrar mucho poder en ese periodo. No se trata de otra cosa que de un gobierno de facto temporal, que se puede prolongar más allá de los cuatro meses con las demoras en el cómputo de los votos y la instalación del nuevo congreso.

A diferencia de los regímenes parlamentarios en los que al disolverse el poder legislativo también se disuelve el gobierno, en el proyecto sólo el legislativo se somete a la disolución y nueva conformación. Inclusive, si de los resultados de la nueva elección se conforma un congreso de conformación políticamente similar a la del disuelto por el Presidente, el Gabinete se puede mantener igual. No hay nada que exija un cambio de política del gobierno.

No podemos olvidar la consagración de la posibilidad de la reelección inmediata. Fortalece aún más la idea ya enraizada en la generalidad de la ciudadanía de que los gobiernos son de personas y no de programas o de leyes. Nosotros consideramos que la posibilidad de la reelección refleja el fortalecimiento de la figura presidencial y es negativa para la consolidación de una democracia con poderes equilibrados. Por eso, en América Latina se le ha desterrado en todos los países.

Como bien señala Néstor Sagües, existen dos posturas respecto a la reelección: la permisiva y aquella que la rechaza. Esta última, que compartimos, se sustenta en que la perpetuidad del presidente transforma el modelo político y lo puede llevar a extremos de despotismo o tiranía. Sobre todo en casos como el peruano el que, como hemos visto, el presidente tiene mucho poder y pocos mecanismos de control efectivo.

Tenemos que tener presente entonces que, como bien lo señala Humberto Nogueira, los regímenes latinoamericanos "no se caracterizan por ser precisamente

sistemas equilibrados, de contrapeso efectivo de poderes"⁸. Si se quiere despersonalizar el poder lo conveniente es la no reelección.

Pero, el proyecto no se contenta con fortalecer al ejecutivo.

Paralelamente se minimiza al parlamento. Su número se reduce a 120. Las cámaras las convierten en una. Dicen que esto lo hará más fuerte. Pero, se trata realmente de esto? Los parlamentos no deben ser fuertes en ese sentido. Deben ser, sobre todo, fuertes en representatividad. Esa es su principal función. El sistema electoral elegido y el número de miembros dificultan alcanzar esta representatividad. A menor número de representantes, necesariamente se da una mayor lejanía con los representados. Pero, peor aún es el distrito nacional único que va en detrimento de las provincias, que es un sistema que nace condenado a muerte a futuro, pero que el proyecto 1993 lo establece para la elección de 1995. Este favorece grandemente a los candidatos de Lima por ser más conocidos a nivel nacional.

La democracia moderna es esencialmente representativa. Esto resulta lo único coherente con Estados de cada vez mayor población. En tiempos en los que la especialización marca el avance. La representación facilita la toma de decisiones, ahorra tiempo y dinero. Fomenta los consensos. No estamos en contra de algunos mecanismos de la democracia directa.

Cuando se habla de equilibrio de poderes la mayoría de las personas piensan que son nociones abstractas, o cuestiones de políticos, sin notar que el equilibrio de poderes es, además, el reflejo del equilibrio entre los que piensan de una manera y los que piensan de otra. Y que la búsqueda del equilibrio no es otra cosa que la búsqueda de una garantía de respeto a la libertad y la igualdad de todas las personas; lo que necesariamente se contrapone a la aceptación de personas que imponen su voluntad, por más aplausos que de momento se escuchen.

El Equilibrio de los Poderes y su Importancia en el Régimen Constitucional

Se observa que el nuevo proyecto trata los temas de orden político, el económico y el de derechos, pero son los principios los que orientan a la constitución y los que determinan que el régimen en ella consolidado sea uno

8 La Reelección en América Latina, Nogueira Alcalá, Humberto Nogueira Alcalá, en "Debate Constitucional 5", Comisión Andina de Juristas, junio 1993.

constitucional y democrático. Porque no basta que exista una constitución para que pueda hablarse de este tipo de régimen. Cabe, por el contrario, que un Estado cuente con una carta política pero que consagre un sistema autocrático.

Por ello, para determinar si el proyecto es uno que plasma un régimen verdaderamente democrático constitucional es preciso descubrir qué la inspira. Que sistema pretende consagrar. Se supone que el tipo escogido en el proyecto es el de democracia representativa. Pero es preciso preguntarse si realmente se logra esto.

Para creer en algo es preciso entenderlo. Y el discurso político de los últimos tiempos no ha facilitado la comprensión ciudadana del concepto. Nociones como la partidocracia, por ejemplo, han servido para descalificar por igual, partidos políticos cuya imagen ha sido deteriorada por el tiempo o por sus actuaciones en el gobierno; y, a la vez, al sistema representativo en general. El clamor de las mayorías, en muchos casos indignadas o frustradas, ha reemplazado ilegítimamente a la voluntad popular encauzada a través de los mecanismos del sistema democrático. Se ha perdido, por lo tanto, el concepto de democracia, lo cual es quizá lo primero que la pone en riesgo.

Debe partirse por recordar, entonces, que democracia no es el sistema por el cual la mayoría avasalla, sino el sistema por el cual se garantiza que, a pesar de no estar efectivamente en el gobierno, las minorías serán respetadas en sus derechos fundamentales.

Esto lleva necesariamente a ubicar a las minorías dentro del sistema. En nuestra carta vigente, así como en el proyecto, las minorías no se encuentran representadas en el poder ejecutivo. Este es el poder de la mayoría. Tal condición es la que legitima su derecho a que su representante sea el que conduzca la política general. Pero, las minorías sí están representadas por el parlamento. De ahí la importancia de este órgano o poder.

La relación que exista entre el ejecutivo y el parlamento será, pues, la que determine la relación que existe entre las mayorías y las minorías y la posibilidad de estas últimas de defenderse de los abusos de las primeras.

El proyecto de constitución presenta en este punto quizá su aspecto más preocupante. Partiendo de una tradición de ya marcado corte presidencialista donde, a pesar de las normas, siempre se dio una preeminencia del ejecutivo, el proyecto, lejos de mejorar esta situación fáctica, la potencia y la consagra, elevándola a categoría sin precedente constitucional, salvo la constitución vitalicia de Bolívar.