ALGUNOS ASPECTOS CONSTITUCIONALES SOBRE CANADÁ

Jaime Vidal Perdomo

Profesor titular, Universidad del Rosario

He recibido la invitación muy honrosa para participar en el primer número de la Revista Colombo-Canadiense.

Pensando en el contenido de algún artículo sobre el importante país del norte del continente, en mi condición de profesor de Derecho Público, he creído que el título de “Algunos aspectos constitucionales sobre el Canadá” puede ser útil para los lectores colombianos y demás personas que tengan interés en comenzar a conocer una Nación que pertenece al continente americano, pero que ha sido poco estudiada desde el sur de ese continente.

Hablo de algunos aspectos de derecho constitucional porque son numerosos los que pueden convocar el interés, pero sólo unos pocos pueden mencionarse en una especie de introducción institucional en el momento del nacimiento de una revista, que justamente debe servir de vehículo para comparar a los Estados. No debe olvidarse que el Canadá, por ser asiento de la cultura inglesa y francesa a la vez, ha sido denominado, con razón, un gran laboratorio de Derecho comparado, donde

puede estudiarse el Common Law de la primera tradición, y a la vez la tradición del Derecho escrito francés, que tiene en el Code Civil du Québec, adoptado al final del año de 1991, uno de los códigos civiles más modernos del mundo.

Desde la perspectiva del Derecho Constitucional, aparte la manera como el Canadá logró su independencia de Inglaterra como Nación y está incorporado al Commonwealth, los dos temas de mayor interés son el del federalismo y el hecho de ser un país de régimen parlamentario.

1. Canadá, país federal

La primera nota característica del Canadá, desde el ángulo constitucional, es que está organizado bajo el modelo federal, que al decir del profesor canadiense Gérald-A. Beaudoin¹ se inspiró en el sistema de los Estados Unidos de América.

1.1. Identificación del modelo federal

Allí mismo se da una definición del federalismo diciendo que el Estado federal es

¹ Beaudoin, G. La Constitution du Canada, Montreal, Wilson & Lafleur Itée, 1990, p. 18.

aquel en que el poder central y los poderes regionales son soberanos, cada uno dentro de su esfera respectiva y donde la acción de estos poderes es coordinada.

Puede darse una definición más jurídica ligada al ejercicio concreto de ciertos poderes dentro del Estado, como se hará, para lo cual es necesario avanzar sobre ciertos aspectos relativos a la organización general del territorio.

De manera general puede afirmarse que la organización federal se aviene bien con la existencia de grandes naciones y, efectivamente, el Canadá es una de las naciones de mayor superficie en el mundo.

a) La influencia de la relación con la metrópoli.

También puede anotarse que en la forma federal tiene cierta influencia la relación que existía con la metrópoli británica, que no era con un todo como está hoy compuesto el Canadá, sino con las distintas partes componentes que pasaron a llamarse “provincias”, y que se fueron uniendo en su historia constitucional para ir formando un Estado federal.

A diferencia de esta modalidad, en la América española y portuguesa el federalismo surgió no por un movimiento de la periferia hacia el centro reagrupando Estados independientes, sino en una dirección opuesta, por un movimiento de

descentralización política que abrazaron los nuevos Estados independientes y que los llevó a erigirse en federación, superando formas anteriores de centralismo (tales son los casos de México, Argentina, Brasil, Venezuela y Colombia, durante el siglo XIX). En el caso de Colombia, ésta retornó a la forma centralista o unitaria del Estado con la Constitución de 1886.

b) Las Provincias como parte de la Federación.

Las Provincias representan en el Canadá lo que en otras federaciones se denominan los Estados miembros, conforme a la característica del modelo federal que está integrado por Estados miembros.

En 1867, cuando se adopta la constitución que va a dar lugar a la federación canadiense, aparecen cuatro provincias, las más importantes de la época. Con posterioridad, la historia muestra la admisión de las nuevas provincias y la capacidad del parlamento canadiense de crear nuevas provincias, hasta la situación de hoy de 10 provincias y los territorios del Noreste y del Yukón.

c) El desempeño de funciones estatales por las provincias, sin perjuicio de las generales que posee la federación.

Como lo exponemos en nuestro libro de Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas Colombianas,² el

² Vidal, J., *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*, 9ª ed., Bogotá, Legis, 2005, p. 175.

federalismo es un sistema jurídico por virtud del cual las partes componentes poseen funciones estatales como son las constituyentes, las legislativas, las judiciales y las administrativas. En razón de las funciones constituyentes pueden darse su propia constitución, obviamente dentro de los parámetros de la constitución federal, pueden expedir actos jurídicos que adquieren la categoría de verdaderas leyes, tienen una organización judicial paralela a la federal y disponen de una organización de gobierno y administrativa similar a la que existe al nivel general de la federación.

De ahí que existan dos órdenes jurídicos, uno en el plano federal y otro en la escala estadual, que se compenentran y se complementan y que dan una forma de Estado múltiple o compuesto cuyas manifestaciones se aprecian bien al compararlas con las opuestas del Estado centralista o unitario, por ejemplo, el nacido de la Constitución de 1886 y prolongado por la Constitución de 1991 en Colombia.

De este modo, en Colombia sólo existe una constitución, mientras en el Canadá pueden ser 11, y mientras entre nosotros en el ámbito departamental únicamente se expiden “ordenanzas” como actos administrativos generales, las provincias canadienses pueden expedir leyes, como lo hizo la Asamblea Nacional del Québec, que expidió un verdadero Código Civil como el nuestro, de orden nacional y preparado

por don Andrés Bello.

Finalmente, dentro de la mención de las competencias jurídicas en el federalismo, sus partes integrantes tienen derecho a organizar una justicia estadual o provincial, asunto que normalmente no existe dentro del sistema centralista, puesto que el servicio de la justicia es sólo uno y pertenece al conjunto o Nación.

Descritas las cuestiones más relevantes vinculadas a la índole federal de su sistema de gobierno, o de organización del territorio, queda por agregar que la provincia del Quebec, que proviene de la conquista y la cultura francesas, ha luchado por sitio especial dentro del federalismo canadiense, alegando la condición de una “sociedad distinta”; esa situación ha llevado a la búsqueda de términos de acuerdo, mientras en el Quebec se ha levantado un sentimiento separatista que ha propiciado la independencia del Canadá, con distintos acontecimientos de apoyo político dentro de la provincia; el desacuerdo sobre el particular ha hecho fracasar intentos de reformar el federalismo, como ocurrió en las décadas de 1980 y de 1990, con propuestas como las del Meech Lake Accord, y a que se hable de un “federalismo asimétrico”, porque no todas las provincias tendrían los mismos derechos dentro de él.

Si bien el federalismo goza de aceptación general como modelo de organización territorial en el Canadá, entre las dos comunidades que han contribuido a forjar ese gran país, la que pertenece al Canadá inglés

y la perteneciente al francés, se despiertan con frecuencia rivalidades.

2. El sistema de gobierno parlamentario en Canadá

A diferencia de lo que ocurre con la organización territorial en la cual, como se ha visto, los Estados Unidos de América y el Canadá se alinean dentro del modelo federal, en lo que referente a la forma de gobierno se separan, y mientras en los Estados Unidos crearon y operan el sistema presidencial, en el Canadá se adoptó el régimen parlamentario.

Esta circunstancia institucional, de la cual no se tiene mucha conciencia en el plano de la cultura política ciudadana, hace que no sea completamente cierta la expresión de que el continente americano es de predominio del sistema presidencial y Europa, en cambio, es el campo favorito del parlamentarismo. Es precisamente el Canadá el país que rompe con la regla, como también lo hacen antiguas colonias del Imperio Británico, tal es el caso de Jamaica y otras naciones, que heredaron de su antigua potencia colonial su forma de gobierno.

2.1 Elementos característicos del régimen parlamentario, en primer término, la dualidad en el ejecutivo

Suelen presentar los autores de Derecho Constitucional la existencia de dos elementos que distinguen el régimen parlamentario: la dualidad o bicefalismo en el ejecutivo

y la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento.

Según el primer elemento, en el ejecutivo se diferencian dos funciones a cargo de dos personas distintas: el jefe del Estado y el jefe del Gobierno; el primero representa a todo el Estado mientras que el segundo asume las cargas del Gobierno y dirige lo que comúnmente se denomina la administración. El jefe del Estado puede ser un rey (de hecho el régimen parlamentario nació dentro de las monarquías), o un presidente como en Francia, cuando el modelo evolucionando se separó de las monarquías y se instaló en las repúblicas, en tanto que el jefe de Gobierno, cuyo cargo se llama frecuentemente “primer Ministro” proviene siempre de la elección popular que le da su legitimidad. Y por ello es responsable políticamente ante el Parlamento.

Contrasta esa dualidad de funciones y de cargos en el ejecutivo con la concentración de los mismos en el régimen presidencial, donde el Presidente de la República es jefe del Estado y jefe del Gobierno o suprema autoridad administrativa, según terminología redundante para la segunda tarea que emplea la Constitución colombiana de 1991 en los artículos 115 y 189.

2.2 La responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento, el segundo elemento del régimen parlamentario

Se suele decir en la doctrina que por virtud de este elemento se aprecia más la

colaboración de los poderes en régimen parlamentario, mientras que en el sistema presidencial se favorece la separación entre ellos para el ejercicio de sus funciones.

En régimen parlamentario el Gobierno se forma, principalmente, con ocasión de las elecciones generales por vencimiento de su periodo o cuando se ha disuelto la Cámara política. Es más, el Gobierno nace del Parlamento en cuanto es seleccionado como Primer Ministro (o Presidente del Gobierno como se llama en España) el líder de la mayoría que arrojó la elección popular del Parlamento, y él se mantiene en el poder mientras disponga de la confianza de esa mayoría, la cual se da con el voto de investidura que marca el comienzo del Gobierno y el apoyo del partido mayoritario en el Parlamento.

Este ritual de la formación del Gobierno, que emana del Parlamento y dura el tiempo de la confianza de la mayoría parlamentaria, está bien descrito en el artículo 99 de la Constitución española de 1978, que se declara de una “monarquía parlamentaria” (art. 1.3), Carta política que dedica el Título V a regular las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales o Parlamento, dentro del cual está tratada la “cuestión de confianza” y la “moción de censura” que pueden marcar la pérdida de la confianza que puede conducir a la crisis de gobierno y la necesidad de su reemplazo.

Las relaciones, en cambio, entre el Ejecutivo y el Congreso (que así se llama

técnicamente) en el sistema presidencial se entienden separadas y como lo señala la Constitución de 1991 en Colombia, el Presidente de la República nombra y separa libremente sus ministros (art. 189.1) sin ingerencia de las Cámaras Legislativas, y si bien se contempló la moción de censura (art. 135.9) en 1991, ésta no concierne sino al ministro aludido y no al “gabinete” o conjunto de ministros, como acontece en el ritual parlamentarista, y no ha operado en la práctica, puesto que introduce un mecanismo impropio del régimen presidencial.

2.3 Los elementos del régimen parlamentario en Canadá

Al alejarse del régimen presidencial inventado por sus vecinos del sur, los canadienses adoptaron el sistema parlamentario que se había desarrollado en Inglaterra, que, como se sabe, es el país fundador de este sistema.

En cuanto a su funcionamiento, que mantiene las reglas principales que dominan este esquema político, mientras en los aspectos de la responsabilidad política se siguen las reglas clásicas, en punto de la dualidad en el ejecutivo se topan singularidades propias de la tradición inglesa, como la de que la Reina de Inglaterra sea jefe del Estado de una nación independiente y la institución del Gobernador General, que la reemplaza en sus funciones.

Para relatar lo principal en esta materia que nos ponga en contacto con la termino-

logía utilizada, podemos guiarnos por los rubros que nos aporta el constitucionalista canadiense Gérald-A Beaudoin, ya citado en esta introducción.³

En efecto, el profesor de la Universidad de Ottawa destina el Capítulo II de su libro al poder ejecutivo, al cual divide en los siguientes subtemas: el jefe del Estado, la Reina del Canadá; el Gobernador General del Canadá; los tenientes-gobernadores; el Consejo Privado; el gabinete (el consejo de ministros); el Primer Ministro; el gobierno responsable, el voto de confianza y el derecho de disolución; la partición del poder ejecutivo en el Canadá; el funcionamiento del ejecutivo; la función pública federal; la soberanía externa y el poder ejecutivo.

Siguiendo al autor invocado, van a hacerse algunos desarrollos de las cuestiones que se consideran más útiles en esta introducción.

Es el art. 9 de la ley constitucional de 1867 sobre la América del Norte británica el que prevé que la Reina es el jefe del Esta-

do; a la vez, la Reina tiene poder como reina sobre el Reino Unido, el Canadá y otros reinos asociados en el Commonwealth, entidad que agrupa a antiguas colonias para fines económicos e institucionales.

La Reina está representada por el Gobernador General, nombrado por ella a propuesta del primer ministro del Canadá, por un periodo de 5 años, cargo que hoy desempeña la señora Michaele Jean, nacida en Haití, dentro de cuyas funciones está el nombramiento del Primer Ministro.

En la integración y el funcionamiento del consejo de ministros o gabinete se encuentran las reglas propias del régimen parlamentario, que no siempre son escritas; éstas se aplicaron en el comienzo del año 2006, cuando las elecciones generales de la Cámara de los Comunes condujeron a la mayoría conservadora y a la formación del gobierno de este partido encabezado por su líder, el señor Stephen Harper, reemplazando años de predominio del Partido Liberal.

Bibliografía

Beaudoin, G. *La Constitution du Canada*, Montreal, Wilson & Lafleur Itée, 1990.

Vidal, J., *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*, 9ª ed., Bogotá, Legis, 2005.

³ Beaudoin, G. *La Constitution du Canada*, Montreal, Wilson & Lafleur Itée, 1990. pp. 58-87.