

CONSIDERACIONES SOBRE LOS TIPOS DE GOBIERNO PRESIDENCIALISTA Y SEMIPRESIDENCIAL EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Humberto NOGUEIRA ALCALÁ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El presidencialismo latinoamericano*. III. *El régimen parlamentario*. IV. *Los tipos de gobierno semipresidenciales y sus caracteres esenciales*. V. *El desarrollo del sistema semipresidencial como alternativa válida para algunos países latinoamericanos*. VI. *Consideraciones finales*. VII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Cada tipo o forma de gobierno se identifica por una determinada institucionalidad jurídica y política, una estructura de principios y relaciones que rigen entre el Gobierno (Ejecutivo) y el Parlamento o Congreso (Legislativo), en una lógica específica propia. Esto permite determinar los tipos básicos de gobiernos y algunas de sus variantes.

Este análisis básico y esencialmente jurídico institucional nos permite clasificar los tipos de gobierno existentes en los diversos países, considerando sus ordenamientos constitucionales, las instituciones estructuradas por ellos y sus interrelaciones formales.

* Doctor en derecho constitucional por la Universidad Católica de Lovaina La Nueva, Bélgica. Profesor titular de Derecho constitucional de la Facultad de Derecho y director del Centro de Estudios Constitucionales de la Universidad de Talca, Campus Santiago, Chile. Presidente de la Asociación Chilena de Derecho Constitucional; vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional y presidente del Capítulo Chileno del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. nogueira@utalca.cl.

Este análisis es básico por ser esencialmente descriptivo del sistema institucional normativo de un determinado Estado, lo que otorga una visión parcial de la configuración del poder político estatal. En efecto, un análisis más profundo lleva al estudio de los regímenes políticos o sistemas de gobierno, donde no sólo se consideran los comportamientos específicos de los agentes estatales que desarrollan dichas funciones y su interacción en el medio social, económico, cultural y político en el que se encuentran insertos, sino la interacción con las fuerzas políticas, la consideración de las costumbres como normas no escritas que configuran comportamientos determinados; la consideración de si las normas surgen naturalmente de esa sociedad o ellas han sido impuestas; la existencia de concepciones más tolerantes y permisivas o más intolerantes y restrictivas; la consideración de los valores e ideologías preponderantes o de compromiso existentes en la sociedad y en el sistema institucional, la conjugación del sistema institucional, el sistema de partidos y los sistemas electorales y de representación institucionales. Todos estos factores permiten hablar de regímenes políticos o sistemas políticos determinados en una visión más compleja, dinámica y de interacción entre las normas, las instituciones y los comportamientos, como asimismo, los intereses, valores y principios que sostienen las diversas fuerzas sociales y políticas que interactúan con el Gobierno.¹

II. EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

El presidencialismo latinoamericano es un régimen original que responde a una doble necesidad contradictoria, como señala Jacques Lambert, por una parte, la necesidad de acordar al jefe del Ejecutivo

¹ Véase, entre otros, Blondel, J. *et al.*, *El gobierno. Estudios comparados*, Madrid, Alianza Universidad, 1981; Almond, Gabriel y Birghman, Powel, *The Comparative Politics. A Development Approach*, Lille, Brown & Co., 1966; Liphart, Arend, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Barcelona, Ariel, 1991; Jiménez de Parga, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, 6a. ed., Tecnos, 1983; Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1996; Nohlen, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial, 1999; Binghamm Powell, G., *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence*, Cambridge, 1982; Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Universidad, 1997; Nogueira A., Humberto, *Regímenes políticos contemporáneos*, Santiago, Jurídica de Chile, 1993; Planas, Sergio, *Regímenes políticos contemporáneos*, México, FCE, 1997.

los medios de gobierno amplios que exige la situación peculiar de países en vías de desarrollo, y, por otra parte, la necesidad de limitar dichos poderes en países que no se resignan a la arbitrariedad y el abuso de poderes² y desean ser auténticos Estados de derecho democráticos.

Este presidencialismo latinoamericano ha sido denominado también por algunos autores “cesarismo representativo”, para quienes el régimen, si funciona correctamente, se diferencia de la dictadura por el hecho de que el poder del jefe de Estado no es ilimitado ni arbitrario, que existe según una regla constitucional preestablecida, que respeta a las otras instituciones y garantiza las libertades públicas, que su autoridad política proviene de una elección popular competitiva y es limitada en el tiempo³ y que posee amplios poderes, de los cuales sólo responde ante el pueblo que lo eligió, aún cuando comparte el poder del Estado con un Parlamento con prerrogativas limitadas, ya que el Ejecutivo se convierte en colegislador.

1. *La elección presidencial en los tipos de gobierno presidencialista de América Latina*

En nuestra América Latina, las elecciones presidenciales se desarrollan esencialmente a través de dos procedimientos alternativos: elección por mayoría relativa o elección por mayoría absoluta, y segunda vuelta en caso de que no obtenga ésta en la primera elección.

Este segundo procedimiento se utiliza, entre otras cartas fundamentales, en las Constituciones de Chile de 1980 (artículo 26); de Guatemala de 1985 (artículo 184); de Perú de 1993 (artículo 111).

El artículo 94 de la Constitución argentina de 1994 establece también la doble vuelta o *ballotage*, pero lo atenúa razonablemente cuando en el artículo 97 establece “cuando la fórmula que resulte más vo-

² Cumplido, Francisco, *El sistema democrático en América Latina*, Santiago, ICHEH, 1984, p. 10; Franco-García, José María, *Estado federal y Estado regional. El derecho venezolano en 1982*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1982, pp. 395-485.

³ Goosens, Charles, “Le régime parlementaire des états européens”, en varios autores, *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sa-yagués-Laso*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, t. III, pp. 657 y 658.

tada en la primera vuelta, hubiese obtenido más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la nación”; a su vez, el artículo 98 determina:

Cuando la fórmula que resultase más votada en la primera vuelta hubiera obtenido el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, existiera una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la nación.

En el caso de Costa Rica, la Constitución de 1949, en su artículo 138, establece que el presidente y el vicepresidente deben ser elegidos por una mayoría de votos que exceda del 40% de los votos válidos. Si ningún candidato los obtiene, se realiza una segunda elección entre las dos primeras mayorías relativas.

La simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias aumenta la influencia de la elección y decisión sobre el presidente de la República, la que ejerce impacto sobre las elecciones parlamentarias y sobre los partidos políticos.

A su vez, el presidente de la República ejercerá un impacto importante sobre su propio partido.

Sin embargo, aún cuando las elecciones parlamentarias sean simultáneas con las presidenciales, en las primeras la competencia es mayor, se busca medir nivel de representatividad y de fuerza en el Congreso para mejorar las capacidades de negociación política, lo que no siempre opera con la lógica presidencial.

Esta situación tiene trascendencia, toda vez que las mayorías parlamentarias condicionan la realización del programa de gobierno que requiere desarrollo legislativo, o simplemente lo bloquean. Este es el problema central de los presidencialismos por su falta de flexibilidad y de armonización de mayorías parlamentarias y presidente de la República.

Se ha buscado lograr esta armonización por elección simultánea de presidente y de Parlamento, pero ello no siempre se consigue, producto de que el voto parlamentario tiende a ser un voto de lealtad

partidaria y el voto presidencial un voto a un programa de gobierno o candidato que representa el mal menor. La lógica del ciudadano que vota por un candidato a presidente de la República o a parlamentario es distinta en muchos casos.

2. *Los factores de la preponderancia presidencial*

La preponderancia presidencial en América Latina ha buscado explicarse a través de diversos factores, por la tendencia a la personalización del poder en la persona del presidente de la República, producto de un cierto grado de inmadurez política del pueblo, la manipulación del Congreso por el presidente a través de favores electorales y la corrupción; por adaptarse a las necesidades de su realidad de países en vías de desarrollo; por el otorgamiento al presidente de la República de poderes de los que no dispone el presidente de los Estados Unidos.⁴

Cualquiera sea el pero en los diferentes países latinoamericanos de cada uno de los factores señalados, al menos hay un hecho objetivo de carácter constitucional, que es existencia de la ampliación de los poderes presidenciales en América Latina por encima de los que posee el presidente de los Estados Unidos.⁵

A. *Las competencias legislativas de los presidentes latinoamericanos*

En América Latina, el presidente de la República es un órgano colegislador, a diferencia del presidente de los Estados Unidos.

⁴ Lambert, Jacques, "La transposition du régime politique hors les États-Unis. Le cas de l'Amérique Latine", *Revue de Science Politique Française*, septiembre de 1963, pp. 583-592.

⁵ Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, 7a. ed. rev., Madrid, Universidad de Madrid, 1980, pp. 245 y 246; Carballo, M., "Le caractère présidentiel des régimes politiques ibéroaméricains", en varios autores, *Études offerts à J. Lambert Cajas*, París, 1976, pp. 147-163; Frías, Pedro, "El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina. El proceso en algunos Estados federales", *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, núm. 4-5, Córdoba, Argentina, 1977, pp. 11-33; Nogueira, Humberto, *Les Formes de Gouvernement au Chili*, Lovaina La Nueva, Universidad Católica de Lovaina, 1983, tesis de doctorado; García Belaúnde, D. et al., *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Dykinson, 1992; Quiroga Lavié, H., *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, 1991; Cumplido, Francisco, *El sistema democrático...*, cit., nota 2.

Los presidentes latinoamericanos disponen, a menudo, de las siguientes atribuciones que no posee constitucionalmente el presidente de los Estados Unidos: iniciativa de ley, iniciativa exclusiva de ley en ciertas materias, convocatoria a legislatura extraordinaria, declaración de urgencia en la tramitación de los proyectos de ley, participación en el debate parlamentario de la ley a través de los ministros de Estado, veto suspensivo parcial y delegación de facultades legislativas hechas por el Congreso.

A ello deben agregarse las facultades que le son asignadas por los estados de excepción.

B. La iniciativa de ley y la iniciativa exclusiva de ley. La determinación de la urgencia legislativa

La iniciativa de ley de que disponen los presidentes latinoamericanos les permite orientar el trabajo legislativo del Parlamento, de acuerdo a las prioridades del programa gubernamental en desarrollo, si cuentan con suficiente apoyo parlamentario.

Mediante la iniciativa exclusiva de ley, los presidentes latinoamericanos adquieren el poder de orientar los gastos públicos y la economía del país en general.

Así por ejemplo, la Constitución chilena de 1980, artículo 62, incisos 3o. y 4o., otorga la iniciativa exclusiva de ley al presidente de la República sobre los proyectos que tengan relación con la alteración de la división político-administrativa del país, con la administración financiera o presupuestaria del Estado; en las materias relacionadas con la responsabilidad financiera del Estado o el crédito de éste; en materia de impuestos; en materia de seguridad social y negociación colectiva, entre otras.

El artículo 57 de la Constitución de Brasil acuerda al presidente de la República la iniciativa exclusiva en materia de creación de cargos, funciones o empleos públicos y su régimen jurídico funcionario, y asimismo en materia de organización administrativa, entre otras materias.

En el caso de la Constitución de Costa Rica de 1949, el artículo 140, núm. 15, establece la iniciativa del presidente de “enviar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Presupuesto Nacional en la oportunidad y con los requisitos determinados en esta Constitución”.

A estos casos hay que agregar los de Uruguay, artículo 133 y 86, inciso 2o., de la Constitución; la Constitución colombiana, artículo 218, entre otras.

Asimismo, a través de la iniciativa exclusiva de ley, el presidente latinoamericano, aun cuando exista una mayoría parlamentaria favorable al cambio de una legislación determinada, esta no se efectuará, ya que el presidente de la República la puede bloquear con su sola inacción, lo que le permite mantener el *statu quo*.⁶

A su vez, una parte importante de presidentes latinoamericanos cuenta con la herramienta de la determinación de la urgencia en los proyectos de ley en trámite legislativo, obligando al Congreso a adoptar una decisión en plazos cortos determinados; así está determinado en los textos constitucionales de Chile, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. Sin embargo, este instrumento, que obliga al Parlamento a dejar de lado otros proyectos de ley, no impide a los parlamentarios modificar o rechazar la iniciativa legislativa calificada de urgente por el presidente de la República. Caso diferente es en aquellas materias en que los parlamentarios no pueden hacer uso de su capacidad de enmienda, en cuyo caso, dicha herramienta se convierte en un arma poderosa en manos del presidente de la República.

C. *El veto parcial y el quórum parlamentario para superarlo*

Varios países latinoamericanos han establecido la atribución del presidente de la República de vetar parcialmente (veto parcial o ítem veto) los proyectos de ley aprobados por el Congreso. Este tipo de veto permite al presidente de la República mejorar o eliminar ciertos aspectos de los proyectos, sin comprometer la responsabilidad del rechazo en conjunto del proyecto, el que puede tener disposiciones esenciales para el desarrollo del programa presidencial. Ello otorga una mayor libertad a los presidentes de América Latina en relación al presidente de los Estados Unidos, quien dispone sólo de la atribución del veto total, el cual puede comprometer materias necesarias y

⁶ Mainwaring, Scott y Shugart, Matthews S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.

urgentes de la política presidencial, lo que permite al Congreso introducir materias de su interés en los proyectos que el presidente está obligado a aprobar,⁷ y que presentadas de modo aislado hubieran sido vetadas por el presidente.

De esta forma, el presidente de los Estados Unidos dispone de un margen de maniobra mucho más reducido que en el caso de sus colegas latinoamericanos.

La Constitución de Honduras de 1982, en su artículo 216, establece el veto presidencial, el que sólo podrá ser superado por dos tercios de los votos del Congreso Nacional.

La Constitución de Guatemala de 1985, en su artículo 178, otorga al presidente de la República sólo la facultad de veto total de las leyes y únicamente previo acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros, el que debe concretarse dentro del plazo de 15 días desde su recepción. El veto presidencial es superado sólo por la insistencia de los dos tercios de los miembros del Congreso.

El veto presidencial puede ser superado por la mayoría absoluta (Colombia, Constitución de 1991; Brasil, Constitución de 1988), por tres quintos (Uruguay, artículo 138 de la Constitución) o por dos tercios (Chile, artículo 70 de la Constitución de 1980; Honduras, artículo 216; Guatemala, artículo 178).

La Constitución de Brasil de 1988 establece la facultad del presidente para vetar total o parcialmente las leyes dentro del plazo de 15 días hábiles desde la fecha de su recepción, el cual podrá ser rechazado por la mayoría absoluta de los diputados y senadores, en escrutinio secreto.

D. *La habilitación legislativa del presidente de la República*

Esta es otra atribución que distingue al presidencialismo latinoamericano del régimen presidencial de los Estados Unidos. La habilitación legislativa permite al presidente de la República obtener la facultad de legislar por decreto por un periodo bastante largo en materias permitidas por la Constitución y delimitadas por el Parlamento.

⁷ Roy, Maurice-Pierre, *Les régimes politiques du tiers monde*, París, LGDJ, 1979, p. 102.

La Constitución chilena de 1980, siguiendo el precedente de la Constitución de 1925, artículo 45, núm. 15, en su reforma de 1970, prescribe en el artículo 61: “El presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley”.

Otras Constituciones, a diferencia de la chilena, toman mayores precauciones en materia de habilitación legislativa del presidente, estableciendo la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al Parlamento sobre el uso de la habilitación legislativa; y otras, aún más cuidadosas de las prerrogativas del Parlamento, consignan la obligación del Ejecutivo de someter al examen del Parlamento, dentro de un plazo determinado, dicha legislación.

Así, a modo de ejemplo, señalaremos las disposiciones constitucionales de Brasil y México, entre otras.

En Brasil, la Constitución de 1988 prescribe la delegación de facultades legislativas en su artículo 68; ella debe ser autorizada por el Congreso Nacional, cuya resolución especificaría su contenido y los términos de su ejercicio.

La Constitución mexicana en su artículo 131, luego de la reforma de 1951, estableció la delegación de facultades legislativas en el presidente en materia económica “y para realizar cualquier otro propósito en beneficio del país”.

Esta facultad presidencial de legislar por delegación parlamentaria convierte al presidente de la República, donde es el jefe del partido mayoritario en el Parlamento, en el órgano predominante y debilita al Parlamento, ya que los legisladores saben que si se oponen al presidente, sus posibilidades de éxito son casi nulas. Esta realidad es constatada, entre otros países, en México, por Jorge Carpizo⁸ y Miguel de la Madrid.⁹

Esta habilitación de competencia legislativa del Ejecutivo está establecida constitucionalmente en América Latina, y constituye una nueva manera de ejercer la potestad legislativa, en especial en el dominio del derecho administrativo y económico.

⁸ Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, 8a. ed., México, 1990.

⁹ Madrid Hurtado, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, 3a. ed., México, 1986, pp. 249 y ss.

E. *Los poderes extraordinarios o de crisis*

Los poderes de crisis permiten al presidente de la República suspender garantías constitucionales, adoptar medidas que se juzgan necesarias a la continuación de la política gubernamental y obtener competencias ejercidas por el Congreso, actuando como órgano Ejecutivo. Como dice Wyrwa, los poderes de crisis permiten al presidente disponer de prerrogativas que, como aquellas que le delegan el poder de legislar, le posibilitan resolver numerosas cuestiones de la vida nacional.¹⁰ A su vez, como lo señala Roy, “la definición de las circunstancias excepcionales es, generalmente, bastante vaga y autoriza interpretaciones extensivas”.¹¹

La Constitución chilena de 1980, en sus artículos 39 a 45, establece estados de excepción constitucional, consignando como tales el estado de guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública.

La Constitución de Costa Rica de 1949 establece como atribución de la Asamblea Legislativa, en el artículo 121, núm. 7, la de suspender por votación no menor de dos tercios de la totalidad de sus miembros, en caso de evidente necesidad pública, los derechos y garantías individuales contemplados en los artículos 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 37 de la Constitución.

Esta suspensión podrá ser de todos o de algunos derechos y garantías, para la totalidad o parte del territorio, y hasta por treinta días; durante ella y respecto de las personas, el Poder Ejecutivo sólo podrá ordenar su detención en establecimientos destinados a reos comunes o decretar su confinamiento en lugares habitados.

La Constitución de Costa Rica obliga al Ejecutivo a dar cuenta a la Asamblea, en su próxima reunión, de las medidas adoptadas para salvar el orden público o mantener la seguridad del Estado. En ningún caso pueden suspenderse derechos o garantías individuales distintas de los enunciados en el artículo aludido. A su vez, el artículo 140, núm. 4, de la misma Constitución dispone que es atribución del pre-

¹⁰ Wyrwa, Tadeusz, *Les Républiques Andines*, París, LGDJ, 1972, p. 537.

¹¹ Roy, Maurice-Pierre, *op. cit.*, nota 7, p. 103.

sidente y del respectivo ministro, en el receso de la Asamblea Legislativa, decretar la suspensión de los derechos y garantías ya señalados; el decreto de suspensión de garantías equivale, *ipso facto*, a la convocatoria de la Asamblea a sesiones, la cual debe reunirse dentro de las 48 horas siguientes, debiendo confirmar la medida del presidente por los dos tercios de los votos de la totalidad de sus miembros; si ello no ocurre se tienen por restablecidas las garantías constitucionales.

La Constitución de Brasil de 1988 establece, en el título V, el capítulo I que titula “Da defensa do Estado e das Instituciones democráticas”, en el cual regula las instituciones “estado de defensa” y “estado de sitio” en los artículos 136 a 139; la suspensión de ciertos derechos sólo puede realizarse por 30 días, prorrogables por otros 30, lo que requiere de la aprobación o ratificación del Parlamento, por mayoría absoluta, en ambos casos.

La Constitución de El Salvador de 1983, en sus artículos 29 a 31, regula el régimen de excepción, los derechos que pueden ser suspendidos y el funcionamiento de los tribunales militares especiales, los que se establecen y se les pone término por dos tercios de votos, por lo menos, de los diputados electos.

3. *Los resguardos del presidencialismo latinoamericano respecto del presidente de la República*

Como dice Lambert, los latinoamericanos, luego de entregar amplias facultades al jefe del Estado, buscan evitar su transformación en dictador o tirano, a través de la limitación en su duración de un poder preponderante pero efímero.¹²

Ello se realiza a menudo por medio de tres técnicas: el mandato de duración limitada y fija; la no reelección inmediata del presidente, y la acusación constitucional.

A. *La duración limitada y fija del mandato presidencial*

El mandato presidencial en los regímenes presidencialistas latinoamericanos dura un periodo de cuatro a seis años.

¹² Lambert, Jacques, *op. cit.*, nota 4, p. 596.

En efecto, el mandato del presidente de la República tiene una duración de cuatro años según las Constituciones de Costa Rica (artículo 134); Argentina (artículo 90); Honduras (artículo 237), Colombia (artículo 190), Uruguay (artículo 150). El mandato presidencial tiene una duración de cinco años según las Constituciones de Brasil (artículo 82); El Salvador (artículo 154) y Guatemala (artículo 184).

La Constitución chilena de 1980, en su artículo 25, estableció un mandato presidencial de seis años, siendo el más largo de América Latina y que luego fue reducido a cuatro años. La Constitución venezolana de 1999 establece el periodo de seis años en su artículo 230.

B. *La regla de la no reelección inmediata del presidente*

Esta regla técnica constitucional tiene por fin impedir que los presidentes latinoamericanos puedan presidir su propia reelección, situación que podría, por el cúmulo de poderes que posee, transformar un régimen democrático en un poder autoritario peligroso, por medio de una renovación de manera continua del mandato presidencial.¹³

Así, algunos países establecen la no reelección del presidente de la República para el periodo constitucional siguiente y otros señalan la prohibición absoluta de reelección.

Entre las Constituciones que establecen la no reelección para el periodo constitucional siguiente se encuentran las de Chile (artículo 25), El Salvador (artículo 152, núm. 1), Uruguay (artículo 153) y Paraguay (artículo 229), entre otras.

Jacques Lambert considera que la regla de no reelegibilidad inmediata permite el retorno al poder, luego del paso de otro presidente que prepare su retorno al poder cuando expire el plazo constitucional de este último; como ejemplo de ello, el autor citado señala los casos de Trujillo en la República dominicana y de Gómez en Venezuela. Si bien ello es efectivo, hay casos que muestran que si el pueblo tiene una cultura política media y partidos estructurados, aun cuando un presidente quiera obtener un segundo mandato, no es fácil de lograrlo.

¹³ Roy, Maurice-Pierre, *op. cit.*, nota 7, p. 97; Wyrwa, Tadeusz, *op. cit.*, nota 10, p. 533.

Hay diversas Constituciones que establecen la prohibición absoluta de reelección de presidencia de la República, como la de México (artículo 83), de Honduras (artículo 239); Guatemala (artículo 187). La Constitución de Honduras de 1982 agrega a la prohibición de reelección en el artículo 239: “El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que la apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán inhabilitados por diez años para toda función pública”. A su vez, la Constitución de Guatemala de 1985, en su artículo 187, prescribe que la “persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de presidente de la República por elección popular, o quien lo haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso”.

A su vez, las nuevas Constituciones peruana de 1993 y de Venezuela posibilitan la reelección inmediata, y las reformas constitucionales en Argentina de 1994, y a las Constituciones de 1988 de Brasil y de 1991 de Colombia, posibilitan la reelección para el periodo inmediatamente siguiente, lo cual han utilizado los ex presidentes Menen, Fujimori, Lula, los que hicieron uso de dos mandatos consecutivos. La Constitución venezolana de 1999, en su artículo 230, posibilita la reelección inmediata del presidente de la República por una sola vez, el presidente Chávez de Venezuela, busca introducir mediante una reforma constitucional la reelección indefinida, lo mismo pretende el presidente Evo Morales en Bolivia.

C. La acusación constitucional contra el presidente de la República

Uno de los principios fundamentales del constitucionalismo democrático establece que toda persona que dispone de un mandato que le da la calidad de órgano de los poderes públicos debe rendir cuenta de sus actos y asumir sus consecuencias. Los gobernadores son así responsables y esto tiene relación con el ejercicio y la limitación de los poderes de éstos.

Se distingue, tradicionalmente, entre la responsabilidad política, penal y civil; las Constituciones latinoamericanas señalan la responsabilidad civil y penal del presidente, ya que la responsabilidad política

se considera una responsabilidad al término del mandato por medio de las elecciones; sin embargo, ella no es aplicable al presidente saliente, toda vez que éste por prohibición constitucional no puede presentarse a la reelección; ella es más bien indirecta, afectando al partido político al cual pertenece el presidente de la República saliente, el que será sancionado por la no elección del candidato presidencial que lo representa.

Las Constituciones latinoamericanas siguen, en materia de responsabilidad penal, el ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos con el *impeachment*. Así, la Constitución chilena de 1980 consigna en los artículos 48 y 49, respectivamente, la acusación constitucional respecto del presidente de la República. Ella también está establecida en otros regímenes presidencialistas de América Latina, como por ejemplo, la Constitución de Costa Rica de 1949, artículo 151; la Constitución de Paraguay de 1992, artículo 225; la Constitución de Colombia de 1991, artículo 178, núm. 3.

Sin embargo, la Constitución exige, normalmente, para la destitución de los presidentes, *quórum* bastantes altos que hacen prácticamente ilusoria dicha responsabilidad, como es el caso chileno, donde tanto bajo la Constitución de 1925 como de 1980, se establece que la declaración de culpabilidad debe ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio (artículos 42 y 49, respectivamente).

4. *Los diversos tipos de presidencialismos en América Latina*

Si bien en Latinoamérica los presidencialismos presentan los aspectos técnico-constitucionales ya analizados, que los diferencian del tipo de gobierno presidencial de Estados Unidos y permiten su calificación de “presidencialistas” o de “hegemonía presidencial”, la diversidad de desarrollo socioeconómico, de desarrollo de la cultura política, de desarrollo científico-técnico, como de experiencias políticas y variedad de ideologías y de sistemas de partidos políticos, no se puede dar una visión unitaria del régimen presidencialista latinoamericano más allá de los aspectos generales reseñados anteriormente, ya que dentro de ellos es posible distinguir distintas modalidades de pre-

sidencialismo democrático¹⁴ algunas de las cuales son atenuaciones del presidencialismo.¹⁵

El profesor Sánchez Agesta distingue cinco tipos de presidencialismos en América Latina: el presidencialismo puro; el presidencialismo atenuado, el presidencialismo en aproximación al parlamentarismo, el gobierno colegial de Uruguay desde 1952 hasta 1966, y el régimen socialista cubano.¹⁶

El profesor Cumplido distingue entre los presidencialismos latinoamericanos la siguiente tipología: el gobierno presidencial de Ejecutivo vigorizado, el gobierno presidencial parlamentario, el gobierno presidencial controlado y el gobierno semipresidencial, sin perjuicio del régimen presidencial autoritario.¹⁷

El profesor español Antonio Colomer, en su análisis del presidencialismo iberoamericano, asumiendo una perspectiva sociológica, distingue entre dictaduras oligárquicas, dictaduras militares, regímenes populistas y regímenes democráticos; luego, constituye una clasificación basada en la relación interna entre competencias constitucionales y comportamientos institucionales y la relación externa entre la presidencia con los otros poderes y el conjunto social. Esta clasificación comprende el presidencialismo hegemónico de excepción, el presidencialismo hegemónico constitucional democrático, el presidencialismo con sujeción parlamentaria y el presidencialismo autónomo de equilibrio de poderes.¹⁸

Dentro de la clasificación de Colomer, el presidencialismo hegemónico de excepción constituye en la realidad un régimen autoritario que no cabe dentro de los presidencialismos democráticos. El presidencialismo hegemónico constitucional democrático equivale al presidencialismo dirigido. El presidencialismo autónomo corresponde al presidencialismo puro y el presidencialismo con sujeción parlamentaria al presidencialismo atenuado o parlamentario.

¹⁴ Loewenstein, Karl, "Etude de droit comparé sur la présidence de la République", *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, París, LGDJ, t. LXV, 1949.

¹⁵ Sánchez Agesta, Luis, *op. cit.*, nota 5, p. 248.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ Cumplido, Francisco, *El sistema democrático...*, *cit.*, nota 2, pp. 10-25.

¹⁸ Colomer Vidal, Antonio, "El presidencialismo iberoamericano", en varios autores, *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992, pp. 139 y ss.

Por nuestra parte, consideramos necesario hacer una tipología que clasifica a los tipos de gobierno latinoamericanos, debiendo distinguir los regímenes autoritarios con fórmulas presidencialistas de los presidencialismos democráticos. A su vez, los tipos de gobiernos democráticos con fórmulas más o menos presidencialistas podemos clasificarlos en presidencialismos puros y presidencialismos atenuados o parlamentarizados.¹⁹

A. *El presidencialismo puro*

Se caracteriza por dar al presidente de la República la función de órgano central del régimen político, con un carácter preponderante, el cual tiene como funciones esenciales el gobierno y la administración del Estado, con facultades colegisladoras e influencia en la designación de los miembros del Poder Judicial. En este tipo de presidencialismo, los ministros de Estado son designados y removidos libremente por el presidente de la República. El Congreso es un órgano colegislador, con facultades fiscalizadoras, que pueden llegar por medio de la acusación constitucional a destituir al presidente de la República y a sus ministros. Es el caso de Chile, México²⁰ y Argentina (hasta 1994), entre otros.

B. *El presidencialismo parlamentario o atenuado*²¹

Tiene como rasgos fundamentales que el Parlamento hace contrape-

¹⁹ Véase Nogueira Alcalá, Humberto, “Los regímenes presidencialistas de América Latina”, en varios autores, *op. cit.*, nota anterior, pp. 455-494. Más recientemente, véase Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.

²⁰ Véase Lujambio, Alonso, “Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-ASDI, 2001; también Lujambio, Alonso, *El poder compartido*, México, Océano, 2000; Molinar H., Juan y Swaan A., Mony de, “Movimientos graduales y pendulares: la transición democrática y la nueva correlación de fuerzas”; en Mora-Donatto, Cecilia, *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 363 y ss.

²¹ Loewenstein, Karl, “Etude de droit comparé...”, *cit.*, nota 14, pp. 160 y ss.; Connac, Gérard, “Pour une Théorie du présidentielisme. Quelques réflexions sur les présidentielismes latino-américains”, en varios autores, *Mélanges Offerts a Georges Burdeau: El Poder*, París, LGDJ, 1977, p. 145.

so institucional al jefe de Estado, quien debe tener en consideración a la composición del Parlamento para definir las orientaciones de la política gubernamental. El Parlamento está dotado de amplias facultades fiscalizadoras reales y tiene atribuciones para realizar interpelaciones, remover ministros por los votos de censura o rechazo de las mociones de confianza. A su vez, el presidente de la República está limitado parcialmente por la necesidad de la participación efectiva de los ministros en las decisiones del Ejecutivo. El presidente de la República sigue siendo el jefe de Estado y Gobierno, siendo el jefe del Consejo de Ministros sólo un jefe de Estado mayor del presidente de la República en la conducción de ámbitos específicos de la política contingente. El cambio del primer ministro o presidente del Consejo de Ministros o del Gabinete en su conjunto por un voto de censura, no cambia el hecho de que será el presidente de la República el que nombrará el nuevo ministerio y su jefe o coordinador, los cuales mantendrán la línea política fijada por el jefe de Estado.

Entre estos regímenes presidencialistas atenuados o parlamentarios pueden señalarse en el pasado, como ejemplos, la Constitución cubana de 1940, la Constitución boliviana de 1945, la Constitución venezolana de 1947, entre otras.²² En la actualidad pueden señalarse como ejemplos la Constitución de Costa Rica de 1948, la Constitución argentina de 1994, la Constitución de Uruguay de 1967, la Constitución peruana de 1993, para citar sólo algunos ejemplos.

a. La Constitución uruguaya de 1967

Esta Constitución pone fin a un periodo de gobierno colegiado de tipo directoral que rigió al país desde 1952, restableciendo en sus aspectos esenciales la normativa constitucional de 1942.

En efecto, la Constitución de 1967 restablece la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros interviene en los casos planteados por el presidente, por los ministros respectivos y en los que determina la Constitución (artículo 160).

El Poder Ejecutivo en Uruguay lo ejerce el presidente, actuando en acuerdo con el Consejo de Ministros, el ministro o ministros res-

²² Loewenstein, Karl, "Etude de droit comparé...", *cit.*, nota 14, p. 163.

pectivos. Los ministros son responsables de los decretos que refrendan (artículos 149, 175 y 179); sin la firma de los ministros no hay obligación de obedecer las resoluciones del presidente (artículo 168).

Los ministros necesitan, para mantenerse en su cargo, del respaldo de las cámaras (artículo 174), ya que ellos pueden ser objeto de interpellaciones que pueden concluir en declaraciones políticas de las cámaras (artículos 118 a 121); pueden, además, ser censurados y obligados a renunciar por la Asamblea General (artículo 148). Así, el Parlamento puede hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros, al igual que en Venezuela, sin perjuicio de la acusación constitucional en caso de ilícitos constitucionales (artículo 93).

A su vez, la Constitución de 1967 restablece la posibilidad de disolver el Parlamento (artículo 148), contemplado en la antigua Constitución de 1942; ella es posible si el Parlamento mantiene, por menos de tres quintos de los votos, la censura a los ministros observada por el presidente de la República. En dicho caso, el jefe de Estado “debe llamar a nuevas elecciones parlamentarias, de modo que el pueblo es erigido en árbitro de la discrepancia entre los poderes políticos, tal como es tradicional en los regímenes parlamentarios”.²³

En el mismo sentido, Cassinelli señala que para que el gobierno sea la expresión de la orientación política que refleje la mayoría parlamentaria, la Constitución establece tres instituciones:

La obligación para el jefe de Estado de designar ministros salidos de la mayoría parlamentaria, la moción de censura y la cuestión de confianza. La posibilidad para el Poder Ejecutivo de ser asumido en todos los casos en Consejo de Ministros, de tal manera que el presidente de la República pueda actuar como jefe de Gobierno si tiene la mayoría en la Asamblea General o que pueda dejar la dirección política al Consejo de Ministros en el caso contrario, asumiendo un rol moderador, admitiendo incluso que pueda surgir entre los ministros un líder del Gobierno.²⁴

²³ Real, Alberto-Ramón, “Primeras perspectivas de la Constitución uruguaya de 1967”, en varios autores, *op. cit.*, nota 3, p. 197. Véase también, Correa Freitas, Rubén, “Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la Constitución uruguaya”, en Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 20, pp. 143-165.

²⁴ Cassinelli M., Horacio, *Alcances y aplicación de la nueva Constitución uruguaya*, Montevideo, 1967. Véase asimismo, Barbagelata, Aníbal Luis, “La competencia del Consejo de Ministros en la Constitución uruguaya de 1967”; Cassinelli Muñoz, Horacio, “La

La reforma constitucional de 1997 agregó al artículo 174, que establecía “El presidente de la República adjudicará los ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo”, un inciso 4o. que determina: “El presidente de la República podrá requerir a la Asamblea Nacional un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros”. A su vez, la reforma de 1997, en el artículo 175, precisa: “El presidente de la República podrá declarar, si así lo entendiere, que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario”.

Esto implica que se otorga una facultad al presidente de la República que puede o no ejercer en forma discrecional y prudencialmente, es el jefe de Estado el que evalúa el apoyo parlamentario de los ministros y decide su nombramiento. A su vez, el sometimiento al voto de confianza parlamentaria del Consejo de Ministros, el cual no lo otorga, no genera consecuencias jurídicas para dicho Consejo que puede seguir en funciones; asimismo, el presidente de la República puede decidir no presentar el Consejo de Ministros al voto de confianza parlamentario, sin que se produzca consecuencia jurídica ninguna para el desarrollo de las funciones gubernamentales.

El artículo 175 de la Constitución antes descrito, que permite al presidente de la República declarar la carencia de respaldo parlamentario del Consejo de Ministros, posibilita el reemplazo de todo el Ministerio o de alguno de sus miembros, lo que no es una novedad, ya que la facultad de nombrar y revocar los ministros de Estado por parte del presidente de la República es una facultad consignada en el artículo 174 de la carta fundamental, en la medida que inviste la calidad de jefe de Estado y de Gobierno.²⁵

jefatura del Estado en la Constitución uruguaya”; Aguirre Ramírez, Gonzalo, “La competencia del Poder Ejecutivo en la Constitución Nacional de 1967”, en varios autores, *Temas de derecho constitucional*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1985, 86 pp.; Semino, Miguel Ángel, “El parlamentarismo en el Uruguay (teoría y realidad)”, *Vox Juris, Revista de Derecho*, Lima, Universidad de San Martín de Porres, 1993, pp. 235-242.

²⁵ Correa Freitas, Rubén, “Las relaciones...”, *cit.*, nota 23, p. 161.

b. La Constitución de Costa Rica

La carta fundamental de Costa Rica de 1949 también establece la facultad de la Asamblea Legislativa de formular interpelaciones a los ministros de Gobierno e incluso de censurar a los ministros cuando a juicio de la Asamblea sean culpables de actos ilegales o inconstitucionales, o incluso de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. Esta censura, que significa la destitución del o de los ministros afectados, debe adoptarse sólo por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa (artículo 121, núm. 24).

Como se ha señalado, la consideración de la culpabilidad de los ministros “según su opinión”, es decir, la de la Asamblea Legislativa, da un carácter altamente subjetivo a las causales de acusación, las cuales son de por sí bastante ambiguas, como la de “errores graves que han causado o podrían causar serios daños e interés público”. Ello hace que se facilite la censura de los ministros por motivos políticos, lo que equivale a sancionar la responsabilidad política, ya que, según los autores clásicos, ella implica la pérdida del poder.

La Constitución de 1949 integró, casi completamente en el nuevo texto, las disposiciones de la Constitución de 1871, haciéndose sólo algunos cambios considerados positivos para el desarrollo nacional; entre ellos, la exclusión del Congreso de toda actividad electoral, ya que había sido una de las causas de los hechos bélicos de 1948, así como una “reducción de los poderes del Ejecutivo, porque la historia demostraba en demasía las funestas consecuencias que había traído para el país un excesivo poder del presidente”.²⁶

Como señalara el constituyente, licenciado Jiménez, “el Ejecutivo ya no es el único que gobierna, a su lado se yerguen las instituciones autónomas y el Poder Legislativo puede también, si lo quiere, influir en el gobierno. A su vez, dentro del Ejecutivo mismo, el presidente ya no puede decir, yo soy el Ejecutivo. Hoy el Ejecutivo es el presidente y sus ministros”.²⁷

²⁶ Asamblea Nacional Constituyente de 1949, t. I, pp. 476-479, citado en Aguilar Bulgarelli, Óscar, *La Constitución de 1949 (Antecedentes y proyecciones)*, San José, Costa Rica, 1979, pp. 83 y 84.

²⁷ Jiménez, Mario Alberto, *Obras completas*, San José, Costa Rica, 1962, pp. 257 y 258.

De esta forma, no sólo se introduce un mayor control del Parlamento sobre el Ejecutivo, con la interpelación y la censura a los ministros, sino que también el Ejecutivo mismo deja de ser unipersonal y pasa a ser compartido con los ministros.

En tal sentido, el licenciado Ismael Antonio Vargas ha sostenido que el concepto de Poder Ejecutivo compartido es el que cabe aplicar al sistema costarricense, pues empeñado en debilitar el personalismo presidencialista que vivía el país, no supo encontrar el mejor sistema, ya que mantuvo algunos elementos del presidencialismo e introdujo algunos elementos del parlamentarismo.²⁸

c. La Constitución argentina de 1994

El artículo 100 establece la institución de un jefe de Gabinete ministerial responsable políticamente ante el Congreso de la Nación para desarrollar un conjunto de atribuciones relacionadas con los proyectos de ley.²⁹ El Congreso argentino tiene diversos mecanismos de control político del Gobierno, fuera de las atribuciones clásicas de fiscalización de la administración. Dispone de la atribución de formular interpelaciones que pueden ser planteadas en cualquiera de ambas cámaras (artículo 71) de censura aprobado por la mayoría absoluta de la mayoría de las dos ramas del Congreso (artículo 101). El sistema se ha conducido en una perspectiva de un presidencialismo hegemónico,³⁰ donde el Partido Justicialista ha controlado al Parlamento y el presidente de la República ha sido el líder del sector mayoritario de dicho partido, con lo cual ha concentrado el poder en sus manos,

²⁸ Citado por Aguilar Bulgarelli, Óscar, *op. cit.*, pp. 140 y 141.

²⁹ Véase a varios autores, *La reforma constitucional argentina*, Buenos Aires, Asociación Argentina, 1994; Natale, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995; Sabsay, Daniel y Onaindia, José, *La Constitución de los argentinos*, Buenos Aires, Errepar, 1997.

³⁰ Ferreyra, Raúl Gustavo, "Crisis de las potestades del Congreso. A propósito de algunas patologías del sistema de gobierno presidencialista argentino", en Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 20, pp. 211-249, esp. pp. 239 y ss. Véase, asimismo, Ferreira Rubio, Delia y Gotetti, Mateo, *Executive-Legislative Relationship in Argentina: from Menem's Decretazo to a New Style?*, Buenos Aires, Center for Studies in Applied Public Policies, 2000.

haciendo profuso uso de la legislación de emergencia, reduciendo al Parlamento a una institución débil y secundaria del sistema político.

d. La Constitución peruana de 1993

Bajo el gobierno de Fujimori introduce también mecanismos parlamentarizados, sacados de su contexto natural, que sólo tienden a reforzar el poder presidencial, como es el mecanismo de la disolución parlamentaria previsto en su artículo 134; a su vez, el artículo 132 determina que “el Congreso puede hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo planteada por iniciativa ministerial”. La aprobación de la moción de censura debe realizarse por “el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso”, lo que trae como consecuencia que “el Consejo de Ministros, o el ministerio censurado, debe renunciar”, lo que no altera la línea política del Gobierno, ya que los nuevos ministros serán designados por el mismo presidente de la República, que sigue siendo jefe de Estado y de Gobierno, el cual les fijará sus tareas políticas concretas.

e. La Constitución venezolana de 1999

Establece un vicepresidente ejecutivo,³¹ el cual colabora con el presidente en la dirección de la acción del Gobierno; coordina la administración pública; propone al presidente el nombramiento y remoción de los ministros, preside, previa autorización presidencial el Consejo de Ministros, coordina las relaciones del Gobierno con la Asamblea Nacional (artículo 239).

El vicepresidente ejecutivo puede ser censurado por la Asamblea Nacional, por una votación no inferior a dos terceras partes de sus integrantes, lo que determina su remoción y la imposibilidad de ser miembro del ministerio o vicepresidente ejecutivo durante el resto del periodo presidencial (artículo 240). A su vez, el presidente de la Re-

³¹ Brewer-Carías, Allan R., *La Constitución de 1999*, Caracas, Venezuela, 2000.

pública puede disolver la Asamblea Nacional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura (artículos 240 y 236, núm. 21).

El presidente de la República debe necesariamente ejercer en Consejo de Ministros diversas competencias, como la declaración de estados de excepción y restricción del ejercicio de derechos constitucionales, el dictado de decretos con fuerza de ley, previa habilitación legislativa, la determinación del llamado a referéndum popular y la disolución de la Asamblea Nacional.

Los ministros son responsables de sus actos de acuerdo con la Constitución y la ley, debiendo presentar ante la Asamblea Nacional, anualmente, una memoria razonada sobre la gestión del despacho en el año inmediatamente anterior (artículo 244). Los ministros pueden hacer uso de la palabra en las cámaras y sus comisiones (artículo 245). Los ministros pueden ser destituidos por una moción de censura votada por las tres quintas partes de los miembros de la Asamblea Nacional, lo que determina su remoción, sin poder volver a optar al cargo de ministro o vicepresidente ejecutivo el resto del periodo presidencial.

El presidencialismo venezolano, producto de las particularidades del proceso político conducido por el presidente Chávez, tiene un control completo del sistema político en el cual su partido oficial controla incontrastablemente la Asamblea Nacional, ya que la oposición no presentó candidatos argumentando falta de garantías, existiendo algunas disidencias débiles que han emanado de las fuerzas que originalmente lo apoyaron; tiene así un control completo del Gobierno y el Parlamento, como asimismo una situación de control completo de los órganos de control, y moderación jurídica y jurisdiccional, como son la Contraloría General de la República, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, el Banco Central, los tribunales superiores de Justicia, el Ministerio Público y el defensor del pueblo; todo lo cual permite sostener que el sistema opera como un ejecutor de la voluntad presidencial. Las fuerzas políticas tradicionales se derrumbaron y las actuales fuerzas políticas de oposición son débilmente estructuradas, se expresan en manifestaciones políticas callejeras y a través de algunos medios de comunicación que informan de sus planteamientos y posiciones. El sistema político institucional opera bajo el liderazgo mesiánico y caudillista incontrastable de presidente de la República

en un proceso de construcción de un “socialismo bolivariano”, cuyos perfiles no son claros, pero que tienen elementos fuertemente autoritarios y de limitación del pluralismo político esencial a un régimen democrático constitucional.

f. Consideraciones finales sobre los presidencialismos atenuados

Estos tipos de presidencialismos atenuados o de sujeción parlamentaria siguen siendo presidencialismos, por el hecho de que el presidente de la República sigue siendo jefe de Estado, del Gobierno y de la administración, siendo los jefes de Gobierno, vicepresidentes ejecutivos o presidentes del Consejo de Ministros o los ministros una especie de fusible que permite al Congreso llamar la atención del presidente, el cual a través del nuevo ministerio podrá rectificar o insistir en las líneas políticas de su gestión presidencial.

Este tipo de presidencialismo tiende a constituirse en una corriente significativa del presidencialismo latinoamericano de fines del siglo XX y principios del siglo XXI, sin que se altere el carácter centralmente hegemónico del presidencialismo. La práctica institucional muestra que el ministro coordinador del Gabinete, jefe de Gabinete o presidente del Consejo de Ministros constituye solamente un elemento coadyuvante de coordinación de tareas delegadas por el presidente de la República, sin que este pueda desarrollar una política autónoma, asimismo el refrendo ministerial de los actos del presidente es un control puramente formal, la negativa a prestar su firma por parte de un ministro implica en la práctica su salida del Gabinete ministerial.³²

³² Véase Espinosa-Saldaña B., Eloy, “Presidencialismo latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del Estado de derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto”, en Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 20, pp. 192 y 193; véase, también, *id.*, “Algunas notas sobre la evolución del presidencialismo latinoamericano”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra “Fadrigue Furió Ceriol”*, Valencia, Universidad de Valencia, núm. 20-21, 1997; Sagüés, Néstor Pedro, “Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistémico para la gobernabilidad democrática: el ‘minipremier’ en el Perú y en la Argentina. Experiencias y perspectivas”, *Revista Peruana de Derecho Público*, año 4, núm. 7, julio-diciembre de 2003.

Asimismo, la introducción de la disolución parlamentaria, en caso de censura de Gabinete, opera solamente en un sentido unívoco ya que establece el riesgo para los parlamentarios de no salir bien parados de la elección, mientras que el presidente que la provoca se mantiene en el cargo como jefe de Estado y de Gobierno, aun cuando la elección implique un respaldo al Parlamento saliente. En la práctica, dicho mecanismo ha tendido a reforzar el poder presidencial, el cual tiene un nuevo instrumento para amenazar a un Parlamento mayoritariamente opositor, debilitando aún más al Congreso Nacional y acentuando el autoritarismo presidencial.

No es casualidad que el mecanismo de la disolución parlamentaria, sin poner en juego la estabilidad gubernamental, haya sido implementada en los presidencialismos autoritarios de la segunda mitad del siglo XX, como fueron los casos de Paraguay, con la Constitución de 1967, bajo el régimen del general Stroessner, por una parte, y por otra el texto original de la Constitución de 1980 en Chile, bajo el régimen autoritario militar del general Pinochet.

El uso de estos mecanismos puede potenciar aún más el conflicto y la crisis del sistema institucional democrático, ya que si luego de censurar al Gobierno el presidente disuelve el Congreso y convoca a nuevas elecciones, si de esas nuevas elecciones se ratifica a la mayoría parlamentaria opositora al presidente, el conflicto queda instalado en su máxima potencialidad, ya que el presidente es inamovible hasta el término de su mandato, agudizándose así la parálisis del sistema político, el cual queda completamente bloqueado.³³ Esta hipótesis abre paso a la potencialización de la crisis, al eventual rompimiento del orden constitucional y a los golpes de Estado recurrentes en nuestra América Latina.

El uso de la disolución parlamentaria en régimen presidencialista sólo puede utilizarse como mecanismo equilibrador, si frente a una reconfirmación de la mayoría parlamentaria por el electorado, el presidente de la República tuviera la obligación de abandonar sus funciones y dar paso a una nueva elección presidencial.

³³ En el mismo sentido, véase Salgado Pesantes, Hernán, "La hegemonía del Ejecutivo en el sistema presidencial de Latinoamérica, entre el mito y la realidad", en Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 20, p. 553.

En el contexto latinoamericano, la hibridación del presidencialismo con algunas instituciones parlamentarias no ha frenado la hegemonía presidencial, la que se ha mantenido incólume en los países en que dichos mecanismos han sido introducidos. Basta señalar los ejemplos de Argentina, Bolivia y Venezuela para observar cómo tales mecanismos o instituciones equilibradoras del presidencialismo no han funcionado y el *hiper* presidencialismo se mantiene a ultranza, el Parlamento cada vez se encuentra más debilitado y la cultura del autoritarismo se reproduce y desarrolla en América Latina.³⁴

La construcción de un régimen político democrático constitucional, con mayores dosis de limitación del poder presidencial, de cooperación interinstitucional Gobierno y Parlamento, como asimismo de reequilibrio del rol jugado por el Parlamento y de control político, requiere pensar en alternativas que se encuentran fuera del marco del tipo de gobierno presidencialista, en el caso de países que tengan un sistema de partidos más desarrollado, con un multipartidismo moderado, donde hay niveles relativos de mayor desarrollo económico social y niveles adecuados de cultura política democrática.

C. *Consideraciones críticas sobre la experiencia presidencialista*

En diversos países de América Latina, en los cuales hay un mayor grado de desarrollo de la cultura política y en los cuales existe un sistema multipartidista estructurado, se han planteado diversas críticas a la funcionalidad y capacidad de gobernanza del tipo de gobierno presidencialista para procesar eficiente y eficazmente dentro del Estado constitucional democrático un proyecto que viabilice un proyecto de desarrollo del país.

Las principales consideraciones críticas son las siguientes:

El presidencialismo en sus diversas variantes de presidencialismo puro, atenuado o parlamentarizado concentra la jefatura de Estado y

³⁴ Andueza, José Guillermo, “¿Presidencialismo caudillista o cesarista?”, en Casal H., J. M. *et al.* (coords.), *Tendencias actuales del derecho constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central-Universidad Católica “Andrés Bello”, 2007, pp. 431 y ss. En el artículo, el autor realiza un lúcido análisis del caudillismo presidencial y los factores que inciden en él. Por otra parte, el autor confunde al presidencialismo parlamentarizado o atenuado con el semipresidencialismo (p. 432).

de Gobierno en una sola persona, lo que si bien asegura la estabilidad del Ejecutivo, genera una alta concentración del poder en una sola persona, generando en sistemas democráticos con pluripartidismo un juego de suma cero, en que el ganador de las elecciones presidenciales concentra todo el poder en sus manos.³⁵ El presidente cuenta con un cheque en blanco para desarrollar su proyecto de gobierno personal, donde el programa presentado al electorado se desvanece fácilmente, no existiendo mecanismos institucionales para exigir su cumplimiento. Asimismo, el presidente de la República puede cambiar de orientación política el gobierno discrecionalmente, sin que nadie pueda impedirselo o contenerlo. Tal perspectiva alienta el mesianismo y el caudillismo de un liderazgo sin contrapeso y sin conciencia de poder limitado que posibilita la institucionalidad presidencialista.

El presidencialismo surge y se ha desarrollado en una cultura paternalista, donde el presidente de la República es el *pater familia*, en el que se delega el poder para que actúe según su prudencia política, lo cual potencia la tendencia al mesianismo político que produce desestabilización y crisis democrática, además de ser fuente de instalación de proyectos autoritarios,³⁶ como es bastante corriente en América Latina, lo que se acentúa con las reelecciones inmediatas de los presidentes en el poder, los casos recientes de Fujimori en Perú y el caso del presidente Chávez en Venezuela,³⁷ son bastante elocuentes en la materia, desarrollándose la nueva idea de la reelección indefinida que coincidentemente se somete a referéndum en la primera quincena de diciembre en Venezuela y Bolivia. La ambición de perpetuación en el poder no tiene límites para los caudillismos y mesianismos latinoamericanos, que buscan concentrar el poder en sus manos y perpetuarse en el mismo.

Asimismo, el Parlamento constituye un órgano debilitado que no permite contrapesar al Gobierno, generándose un régimen de hege-

³⁵ Véase Linz, Juan, "Los peligros del presidencialismo", en Linz, Juan *et al.*, *Reformas al presidencialismo en América Latina. ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo?*, Caracas, Comisión Andina de Juristas-Jurídica Venezolana, 1993, pp. 33 y ss.

³⁶ Véase Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

³⁷ Arismendi A., Alfredo, "Separación de los poderes y el sistema presidencial", en Casal H., J. M. *et al.* (coords.), *op. cit.*, nota 34.

monía presidencial desequilibrado con rasgos fuertemente autoritarios.

Asimismo, en el caso en que el presidente no cuente con mayoría parlamentaria, lo que ocurre frecuentemente en sistemas políticos con multipartidismo,³⁸ pese a todos sus poderes, sólo se convierte en un administrador del sistema sin poder procesar y cumplir su programa de gobierno, salvo que desarrolle una negociación proyecto a proyecto en el Congreso Nacional. Si la oposición mayoritaria en el Parlamento no está disponible para negociar con el Gobierno producto de su distinta concepción de la tarea del Gobierno o desarrolla una oposición obstruccionista de desgaste para sumir la alternancia, el sistema político se bloquea y paraliza,³⁹ con el consiguiente peligro de crisis del sistema político institucional, como ocurrió en Chile en 1973 y en diversas otras experiencias latinoamericanas.

El sistema presidencialista por la acumulación de poderes hegemónicos en manos del jefe de Estado se juega a las virtudes y defectos del presidente, su lealtad y prácticas democráticas, su capacidad de gobierno y administración, su capacidad de negociación y de liderazgo, su honestidad, entre otros aspectos. La ausencia o escasez de virtudes del jefe de Estado pueden paralizar el sistema político, iniciar el desarrollo y/o profundización de crisis económicas, sociales y políticas, como ha ocurrido en Ecuador y Bolivia, para señalar algunos ejemplos recientes de nuestro continente.

Así, un presidente que concreta una fuerte concentración de poder de gobierno con apoyo electoral minoritario o con pérdida de apoyo electoral durante el mandato, por tanto, con una situación política de ser minoría en el electorado y en el Parlamento, genera una crisis y una confrontación polarizada que frecuentemente ha derivado en América Latina en crisis del sistema democrático y ha potenciado formas de autocracias autoritarias en diversas modalidades.

Dicho bloqueo institucional no tiene solución en el sistema presidencialista, salvo la destitución presidencial por acusación constitucio-

³⁸ Véase Mainwaring, Scott, "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 88, 1995.

³⁹ Véase Alcántara Sáez, Manuel y Sánchez López, Francisco, "Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional", *Perfiles Latinoamericanos*, México, año 9, núm. 19, 2001.

nal, lo que requiere configurar las causales jurídico-constitucionales y las mayorías calificadas necesarias para dicho proceso que son muy difíciles de alcanzar.

Asimismo, el régimen presidencialista no ofrece incentivo alguno al compromiso político entre el jefe de Estado y las fuerzas políticas con representación parlamentaria opositora, ya que el objetivo de estas últimas es jugar al desgaste del Gobierno para reemplazarlo. Asimismo, un jefe de Estado minoritario y obstinado puede mantenerse en el Gobierno hasta el término del periodo presidencial, pese a ser doblemente minoritario en el cuerpo electoral y en el Parlamento, no existiendo la posibilidad institucional de forzar un cambio en la política gubernamental.

Asimismo, el sistema de partidos en el presidencialismo tiene una clara orientación hacia partidos electorales y clientelísticos, pragmáticos y populistas, sin desarrollo programático, ya que ellos no están destinados a asumir una función responsable de gobierno en forma institucionalizada.

Frente a esta realidad, la academia se divide en una línea que propone mantener el tipo de gobierno presidencial, despojándolo de los elementos que hegemonizan el poder en manos del presidente de la República, reequilibrándolo,⁴⁰ quienes buscan el reemplazo por el régimen parlamentario⁴¹ o quienes, rescatando instituciones arraigadas en la cultura política latinoamericana como la figura del presidente de la República, la introducen en el marco del tipo de gobierno semipresidencial.⁴²

⁴⁰ Véase Carpizo, Jorge, "México ¿sistema presidencial o parlamentario?", *Cuestiones Constitucionales*, México, julio-diciembre de 1999, pp. 49 y ss.; Colomer, Josep y Negretto, Gabriel, "La gobernanza de la democracia presidencial", en Mora-Donatto, Cecilia, *op. cit.*, nota 20, pp. 79-124; Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998; Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998.

⁴¹ Linz, Juan, "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo. ¿Hace alguna diferencia?", en Godoy, Óscar, *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 46 y ss.; Godoy, Óscar, "El régimen parlamentario: una opción política para Chile", en *id.*, *op. cit.*, en esta misma nota, pp. 11 y ss.; Lijphart, A., "Presidencialismo y democracia de mayoría", en Godoy, Óscar, *op. cit.*, en esta misma nota, pp. 111 y ss.

⁴² Nogueira A., Humberto, Análisis Crítico del Presidencialismo y Consideraciones sobre una Alternativa de Régimen Semipresidencial para Chile, Documento de Tra-

III. EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

El tipo de gobierno parlamentario es posible de identificar por sus caracteres orgánicos y funcionales.

1. *Los caracteres estructurales del tipo de gobierno parlamentario*

En el tipo de gobierno parlamentario existe una clara distinción entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo (Asamblea o Cámara legislativa). A ello debe agregarse un dualismo interno en el Poder Ejecutivo, separando la dirección jurídica y nominal del Estado de la función gubernamental efectiva. La relación recíproca entre jefe de Estado, Gobierno y Asamblea determina los caracteres específicos del régimen parlamentario.

El jefe de Estado está dotado de independencia funcional que proviene de la intangibilidad de su estatuto y de la situación de irresponsabilidad política. Este jefe de Estado está investido de una función de representación del Estado, a lo cual se agrega eventualmente un rol de árbitro o de regulador del funcionamiento del régimen. Generalmente los poderes que posee no puede ejercerlos autónomamente, ellos deben ser refrendados por uno o más ministros de Gobierno, los que asumen la responsabilidad de esos actos.

El Gobierno es un órgano constituido por los ministros, designados generalmente por el jefe de Estado, y que son solidariamente responsables ante el Parlamento. El Gobierno ejerce teóricamente sus funciones bajo la égida del jefe de Estado, pero en la práctica el Gobierno ejerce con autonomía amplia la función gubernamental, la que no se limita a la ejecución de las decisiones del Parlamento, desbordando,

bajo, Santiago, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, núm. 7, 1986; Cumplido C., Francisco, "Análisis del régimen semipresidencial en Chile", en Godoy, Oscar (ed.), *Cambio de régimen político*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1992, pp. 117-140; Sartori, G., "Neither presidentialism or parliamentarism", en Valenzuela, A. (comp.), *Presidential or Parliamentary Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1990 (trad. al castellano en Godoy, Oscar (ed.), *op. cit.*, en esta misma nota, pp. 37-53); Arriagada H., Genaro, "Después de los presidencialismos... ¿qué?", en Godoy, Oscar (ed.), *op. cit.*, en esta misma nota, pp. 57-101; Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, pp. 619-657; Paoli, Francisco, *La transición incompleta*, México, Granados Chapa editores, 2006.

do dicho cuadro, en la medida que en la actualidad el Gobierno se transforma en el centro principal de impulsión y de acción política por regla general.

El Parlamento es depositario de la función normativa superior, que consiste en la emisión de reglas según las cuales debe ordenarse la vida del cuerpo político. El Parlamento tiene la función de control político de la acción gubernamental, y es el lugar de reconocimiento de una mayoría como elemento de referencia en relación al cual el Gobierno se conduce.

La oposición en el seno del Parlamento se presenta como freno, control y alternativa frente al Gobierno en funciones en que es mantenido por la mayoría parlamentaria.

2. *Los caracteres funcionales*

Entre los órganos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo se establecen relaciones caracterizadas esencialmente por la existencia de medios de acción recíprocos de los cuales dichos órganos disponen,⁴³ ellos son principalmente dos: la responsabilidad gubernamental ante el Parlamento y la disolución del Parlamento por el Gobierno.

A. *La responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento*

El rasgo fundamental del régimen parlamentario es la responsabilidad política colectiva del Gobierno ante el Parlamento.

Los ministros que conforman el Consejo o Gabinete Ministerial asumen en el plano político la responsabilidad de todos los actos que ellos desarrollen o en los cuales participan, especialmente a través del refrendo ministerial. De todos estos actos deben dar cuenta al Parlamento, someterse a las críticas de éste y pueden ser obligados a abandonar sus cargos cuando el Parlamento, a través de una moción de

⁴³ Véase Burdeau, Georges, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Madrid, Nacional, p. 201; Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, PUF, 1978, t. I, p. 172; Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1970, p. 104; Beyme, Klaus von, *Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, Munich, R. Piper & Cia., 1970.

censura o voto de desconfianza, manifiesta su hostilidad o rechazo al Gobierno.

La responsabilidad política del Gobierno tiene por finalidad mantener el acuerdo entre la política ministerial y la política de la mayoría del Parlamento; ella entra en juego desde que el desacuerdo se manifiesta. El retiro ante el voto de censura o de desconfianza tiene por objeto conformarse a la regla de la armonía que debe existir entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria; no es por lo tanto la manera de hacer efectiva una pena o de prevenirla.

La remoción del Gobierno por el Parlamento es retenida como criterio central del régimen parlamentario, en la medida en que precisemos que lo determinante es la posibilidad de remover y no la remoción efectiva, la que en el parlamentarismo contemporáneo es una cosa rara.⁴⁴

La dimisión del Gabinete ante el voto de censura y su no sometimiento a la voluntad política del Parlamento se debe a la distinción de poderes; los actos desarrollados por el Gobierno, dentro de los límites de su competencia, forman parte de la función gubernamental y no de la tarea de la Asamblea Parlamentaria. Es por ello que la Cámara legislativa no puede revocar los actos desarrollados por el Gobierno, ni tampoco puede darle órdenes respecto del desarrollo de la misión gubernamental, la cual el Gobierno ejerce con independencia, sobre el hecho de asumir la responsabilidad política de sus actos. Ello es precisamente lo que diferencia al régimen parlamentario del régimen de asamblea; en esta última, la Cámara legislativa puede substituirse con el Comité Ejecutivo que forman los ministros.

Esta responsabilidad gubernamental está temperada y equilibrada a su vez por el derecho del Ejecutivo de disolver el Parlamento o una de sus cámaras.

⁴⁴ Véase en *Mélanges offerts a Georges Burdeau: el poder*, París, LGDJ, 1977, pp. 87 y ss.; Capitant, René, "Régimes Parlementaires", *cit.*, p. 40; Prélot, Marcel y Boulouis, Jean, Prélot, Marcel y Boulouis, Jean, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, Dalloz, pp. 102-104; Cadart, Jacques, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, LGDJ, t. II, pp. 632 y ss.

B. *El derecho de disolución del Parlamento por el Ejecutivo*

Esta institución, de carácter costumbrista, ha tenido una importante evolución y variadas aplicaciones en condiciones diversas.

La disolución del Parlamento por el Ejecutivo es la contrapartida, el contrapeso, al poder de censurar al Gobierno por el Parlamento. Esta disolución se practica sólo respecto de las cámaras que tienen la posibilidad de destituir al Gobierno. Así, en el sistema de bicameralismo igualitario —ambas cámaras pueden destituir al Gobierno— las dos cámaras pueden ser disueltas por el Ejecutivo; ejemplos de ello son Bélgica, Italia y Países Bajos. En el sistema de bicameralismo desigual, donde sólo una de las cámaras ejerce el control político del Gobierno, ésta es la única Cámara que es disuelta por el Ejecutivo; un ejemplo es el caso de la República Federal Alemana, donde sólo puede disolverse la Cámara política (*Bundestag*), de acuerdo a los artículos 63, inciso 41, y 68, inciso 19, de la Ley Fundamental de Bonn.

En tal sentido, puede sostenerse que si bien el poder de disolución del Parlamento por el Ejecutivo continúa siendo un elemento importante del equilibrio político del régimen parlamentario, éste tiene un carácter menos fundamental que la responsabilidad ministerial para la definición del régimen.⁴⁵

Es por ello que algunos autores llegan a sostener que la disolución no es un elemento irremplazable del régimen parlamentario. La disolución es considerada por dichos autores como un arma preventiva de carácter disuasivo, un medio de presión entre otros, respecto de la Asamblea Parlamentaria.

Estos elementos son aquellos que sin ser esenciales o indispensables a su existencia, contribuyen a asegurar su funcionamiento normal, facilitando el juego de los elementos fundamentales del sistema o reforzando su acción.⁴⁶

⁴⁵ Hay autores, como Jacques Cadart, que sostienen que el derecho de disolución no puede ser condicionado en un régimen parlamentario, ya que este permite volver a dar en todo momento la palabra al pueblo, a fin de establecer la armonía entre Ejecutivo y Legislativo. *Id.*, *op. cit.*, nota anterior, pp. 639 y 640.

⁴⁶ Goosens, Charles, *op. cit.*, nota 3, p. 674.

En tal sentido, Goosens distingue entre los elementos que tienden a acrecentar la intensidad de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, y aquellos que tienden a consolidar el equilibrio entre poderes.

Entre los primeros están aquellos elementos que tienden a consolidar sus medios de acción recíprocos, como son el derecho del Gobierno de convocar a las cámaras y de clausurar los periodos de sesiones; el derecho de los ministros de asistir a las sesiones de las cámaras y hacer uso de la palabra; el derecho del Parlamento de proceder a realizar investigaciones; de hacer preguntas a los ministros o de dirigirles interpelaciones, etcétera. También estos elementos pueden tender a reforzar su colaboración funcional; entre ellos pueden mencionarse: la participación del Gobierno en la función legislativa mediante el derecho de iniciativa legislativa, de enmienda, de veto o de sanción; la participación del Parlamento en ciertos actos importantes de la función gubernamental administrativa, tales como la aprobación de tratados, los actos de alta tutela, aprobación de presupuestos.

Entre los elementos que tratan de consolidar el equilibrio de poderes, están aquellos que buscan crear nuevos contrapesos; ejemplo de ello es la técnica del Parlamento bicameral.

3. *La fisonomía general del tipo de gobierno parlamentario*

El tipo de gobierno parlamentario es aquel que combina los medios de acción recíprocos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, fundando una asociación de poderes y buscando el desarrollo de una colaboración equilibrada entre ellos. Ambos poderes están afectados de una dependencia orgánica recíproca, y están obligados a colaborar por efectos de las necesidades de la acción gubernamental y de los elementos auxiliares que tienen por objeto reforzar esta colaboración.

En el tipo de gobierno parlamentario, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo gozan de una posición sólida y de competencias y atribuciones amplias que deben permitir a cada poder impedir al otro que adquiera una preponderancia excesiva.

El tipo de gobierno parlamentario no sólo institucionaliza el diálogo entre el Gobierno y el Parlamento, sino también entre las corrientes políticas de la sociedad, asegurándoles su expresión a nivel parlamentario, entregándoles la posibilidad de influenciar al Gobierno mediante el diálogo entre la mayoría parlamentaria que sostiene al Gobierno y la oposición que representa las tendencias minoritarias que pueden acceder a ser mayoritarias por el respeto, en el parlamentarismo, de las reglas o principios democráticos del pluralismo ideológico y político y la alternancia en el poder.

El régimen parlamentario se encuentra a medio camino entre el régimen presidencial, que establece una separación absoluta de poderes, y el régimen de asamblea, que constituye una confusión de poderes. El régimen parlamentario se esfuerza en lograr una colaboración de poderes.

4. *La teoría monista del tipo de gobierno parlamentario*

Carré de Malberg sistematizó para Francia las consideraciones expuestas por Bagehot en su obra *La Constitución inglesa*. Ellos consideran que el parlamentarismo no es un sistema de dualismo de poderes;⁴⁷ en tal sentido, Carré de Malberg expresa:

No solamente el régimen parlamentario excluye la igualdad de los órganos, porque tiene por fin directo asegurar la preponderancia del Parlamento... además no deja subsistir, entre los dos órganos Ejecutivo y Ejecutivo, dualismo verdadero... Toda la acción ejecutiva depende, en definitiva, de la voluntad directiva del Parlamento; nada se hace, en el orden ejecutivo, sino sólo bajo el imperio de esta voluntad. Si las cámaras no son el Ejecutivo, al menos ellas lo dominan plenamente.

Así, la unidad del poder político se produce en el parlamentarismo monista en provecho del Parlamento. El jefe de Estado, como lo constató Bagehot a mediados del siglo XIX, había perdido el derecho de revocar los ministros, como el de disolver el Parlamento, lo cual le había permitido hasta entonces intervenir en la política gubernamental.

⁴⁷ Carré de Malberg, Raymond, *Contribution a la théorie générale de l'Etat*, t. II, pp. 68-80 y 104-107.

mental por los mismos medios y con tanta fuerza como la Asamblea misma.

La declinación de la institución monárquica priva al régimen parlamentario de uno de los dos pilares sobre los cuales él se había construido. El poder reposa todo entero en la concepción de la soberanía popular, la que es encarnada por el Parlamento. El Gabinete ya no se puede apoyar sobre la autoridad del monarca para resistir la presión política de la Cámara de elección popular, ya no tiene otro fundamento de su derecho a mandar, mismo que le confiere la confianza del Parlamento. De esta forma, el Gabinete cae bajo la dominación absoluta de la Asamblea Parlamentaria.

Burdeau llegó a sostener en su *Tratado de ciencia política* que la eliminación del principio monárquico ha puesto término a la dualidad de poderes y, por ello, al parlamentarismo. Si se suprime el dualismo de poderes, no hay más parlamentarismo posible.⁴⁸ El mismo autor, en su trabajo *Le régime parlementaire dans les constitutions européens d'après-guerre* sostiene que “la mayor parte de las Constituciones europeas, tales como ellas fueron establecidas después de la guerra, consideran la preponderancia de la asamblea representativa sobre los órganos del Estado”.

La sustitución del principio del dualismo por el de la unidad del poder modificó profundamente el equilibrio de poderes del régimen parlamentario dualista en beneficio del Parlamento. Ello incide fuertemente en la situación del Gabinete ministerial. Los ministros ya no son más los ministros de su majestad o del presidente, según sea el caso; aun cuando conserven dicho título, ellos han pasado a ser realmente los ministros del Parlamento; como sostiene Bagehot, son “un comité del cuerpo Legislativo elegido para ser el cuerpo Ejecutivo”. En la misma perspectiva, Carré de Malberg señalaba:

El ministerio debe ser considerando como una comisión gubernamental de las Asambleas. Es en esta calidad que él es el agente de ejercicio efectivo, sea del derecho de iniciativa legislativa, sea del Poder Ejecutivo, que son atribuidos por la Constitución al Gobierno. El (Gobierno) actúa en este doble dominio, bajo el control inmediato y bajo la autoridad superior del Parlamento, quien resuelve sobre los proyectos de re-

⁴⁸ Burdeau, George, *Traité de science politique*, París, LGDJ, t. IX, pp. 240 y ss.

forma legislativa de su comité ministerial y que aprueba o reprueba sus actos ejecutivos.⁴⁹

En el régimen parlamentario monista, el jefe de Estado continúa firmando todos los actos del Poder Ejecutivo, pero no puede concluirse que él ejerce el poder; su firma, que sigue siendo necesaria para la validez de los decretos del Gobierno, está ligada por las proposiciones ministeriales y el jefe de Estado no puede rechazarlos. La irresponsabilidad del jefe de Estado es el complemento natural de la responsabilidad política del Gobierno, que es el otro brazo del Ejecutivo.

El jefe de Estado en el régimen parlamentario monista tiene fundamentalmente un rol de representación de la unidad nacional, personifica al Estado, es el símbolo de la unidad del pueblo. Con su firma autentifica los actos desarrollados por el Gabinete como realizados en nombre del Estado.

En términos políticos, el jefe de Estado no es más que un moderador, un consejero del Gobierno donde existe un sistema bipartidista; si éste es multipartidista, si el jefe de Estado tiene habilidad, puede orientar la crisis de Gabinete hacia el desenlace deseado por él, al preparar una mayoría parlamentaria de reemplazo, proponiéndole a ella un jefe, contribuyendo así a la formación de un nuevo Gabinete; de esta manera, el jefe de Estado se convierte en el lazo entre los partidos, el intermediario en la resolución de las crisis de Gobierno, función que desarrolla por su posición de encontrarse por sobre las querellas partidarias y parlamentarias.

Sin embargo, en el caso de algunas monarquías parlamentarias, el rey se descarga de dicha responsabilidad nombrando “formadores” o negociadores investidos por la Corona de “misiones exploratorias” para la formación del nuevo Gobierno, como ocurre por ejemplo en Bélgica y Holanda. En otros países, como en el caso de Suecia, de acuerdo a la reforma constitucional de 1974, se reduce incluso dicha función del jefe de Estado, al establecer que es el presidente del Riks-

⁴⁹ Algunos autores, como Chantebout, llegan a sostener que el régimen parlamentario monista es un régimen de asamblea, ya que la asamblea elige de su propio seno a un comité encargado, bajo su supervigilancia, de la ejecución de una política definida por esta.

dag —Cámara legislativa— y no el rey el que propone un primer ministro a la investidura del Parlamento. De la misma forma, la Constitución griega de 1975, que en otros aspectos refuerza considerablemente las prerrogativas del jefe de Estado, en materia de constitución del Gobierno, el presidente de la República debe solicitarle, en primer lugar al jefe del partido que dispone de mayor cantidad de asientos en el Parlamento, la formación del Gobierno.

Entre otras Constituciones, la de Alemania Federal —Ley Fundamental de Bonn—, artículo 63, establece que el jefe de Gobierno (canciller federal) es elegido sin debate por el *Bundestag* sobre proposición del presidente federal, pero la Cámara legislativa aludida puede descartar el candidato propuesto por el presidente y elegir otro candidato.

A su vez, la Constitución de Japón de 1946, en su artículo sexto, señala que “el emperador nombra al primer ministro designado por la Dieta; en este caso, ni siquiera existe el derecho de proposición del jefe del Estado”.

En tal sentido, el jefe de Estado en el régimen parlamentario monista tiende a transformarse en un registro de las decisiones tomadas en el seno del Consejo de Gabinete presidido por el jefe real del Ejecutivo, que es el jefe de Gobierno (primer ministro, canciller federal o el nombre que utilice según los diferentes países), aún en el evento de que el jefe de Estado no haya sido excluido de la presidencia del Consejo de Ministros, como ocurre en los casos de Gran Bretaña, Alemania Federal, Suecia y Japón.

El jefe de Estado tiene así, en el régimen parlamentario monista, un nivel muy reducido de intervención política; sólo se concibe ésta en casos de crisis mayor que las instituciones parlamentarias normales no pueden resolver, como es, a manera de ejemplo, el “Estado de necesidad legislativa” considerado por la Constitución de Alemania Federal —Ley Fundamental de Bonn—, el cual permite al jefe de Estado mantener al Gobierno en funciones pese al voto de censura de la Asamblea Legislativa (*Bundestag*).

En el régimen parlamentario monista, el Gabinete Ministerial es elegido directamente por la Asamblea Parlamentaria, y sus miembros salen por regla general del seno del Parlamento, aunque algunos países hacen excepción a esta regla consuetudinaria, como son los casos

de Noruega y los Países Bajos, en los cuales algunos altos funcionarios pueden ser nombrados ministros.

El Gabinete, generalmente investido por el Parlamento, somete su programa de acción a la Asamblea para su aprobación, realizando de esta forma la política del Parlamento.

Este Gabinete es controlado por el Parlamento a través de las preguntas, interpelaciones, examen del presupuesto, los votos de confianza y las mociones de censura, herramientas que permiten supervigilar en forma permanente la realización del programa de gobierno.

La Asamblea Parlamentaria puede así destituir a su voluntad al Gobierno, si éste desarrolla acciones políticas fuera del programa gubernamental.

En los gabinetes de los gobiernos de coalición, cada ministro representa fundamentalmente a su partido, y dentro del Gabinete asegura que la política, efectivamente realizada por el Gobierno, esté de acuerdo con los compromisos adquiridos al momento de formar el Gabinete. De esta forma, el régimen parlamentario monista ignora en la práctica la solidaridad ministerial, ya que los ministros buscan hacer prevalecer las opiniones de sus respectivos partidos y velan por el mantenimiento de los compromisos; en tales casos, si el interés del partido lo exige, los ministros deben renunciar al Gobierno. Ello hace que, en ciertos países, el modo más frecuente de caída de un Gobierno no sea el voto de censura, sino lo establecido internamente por el Gabinete con la renuncia provocada de los ministros de uno o varios partidos que formaban parte del Gobierno; a modo de ejemplo, pueden citarse los casos de los gobiernos de Bélgica, de Francia bajo la IV República, de Italia y de los Países Bajos.

El mecanismo de la disolución parlamentaria ya no tiene el mismo sentido bajo el cual habría sido concebido y practicado por el parlamentarismo dualista, en el cual era una prerrogativa del jefe de Estado para poner fin a una Asamblea de la cual éste tenía dudas sobre su representatividad. P. Lalumiére y A. Demichel llegan a considerar que el derecho de disolución no forma parte de los mecanismos jurídicos fundamentales del parlamentarismo,⁵⁰ y señalan como ejemplo

⁵⁰ Lalumiére, P. y Demichel, A., *Les régimes parlementaires européens*, París, PUF, 1966, p. 55.

que éste ya no es considerado en la carta fundamental de Noruega e Israel; y donde este mecanismo es mantenido, él ha sido racionalizado, como veremos más adelante.

La factibilidad de disolución del Parlamento en el régimen parlamentario monista ya no es de carácter real o presidencial, sino que es una facultad gubernamental. El acto de disolución, aún cuando sea firmado por el jefe de Estado, depende de la sola decisión del Gobierno.

En los países con gobiernos estables, la disolución ya no es un arma utilizada por el Gobierno contra el Parlamento, sino que constituye un mecanismo que permite al Gobierno elegir él mismo, por medio de la disolución, el momento más adecuado para ser reconducido en la dirección del Estado; la disolución es así más bien una prima o beneficio al partido o a la coalición gubernamental que se encuentra en el poder. En este sentido, se aplica la disolución en los países anglosajones, como el Reino Unido, Canadá y Nueva Zelanda.

A su vez, en los países con gobiernos inestables, las crisis ministeriales forman parte del funcionamiento normal de las instituciones, no pudiendo ser imputadas a una falta de los parlamentarios.

Podemos concluir que el mecanismo de disolución parlamentaria en la actualidad tiene por objeto, tal como lo señala Burdeau, permitir la solución de los desacuerdos entre los partidos.⁵¹

El hecho de la concentración del poder en la Asamblea Parlamentaria, que ocurre con el desplazamiento del parlamentarismo dualista y el advenimiento del parlamentarismo monista, quiebra el equilibrio de poderes que estaba establecido bajo el parlamentarismo clásico y sufre una evolución en el sentido de la concentración del poder, ya no en el Parlamento, sino en el Gobierno.

Esto hace que en nuestra época la unidad del poder, generalmente, ya no se da en provecho del Parlamento, sino en provecho del Gobierno, pudiendo darse por algunos autores la noción del Parlamento como “el Ejecutivo del Gabinete”.⁵²

En Reino Unido, Ramsay Muir, en su obra *How Britain is Governed* (Londres, 1930), había constatado en el primer tercio de nuestro siglo

⁵¹ Burdeau, George, *Traité de science..., cit.*, nota 48, t. IX, pp. 398-400.

⁵² Colliard, Jean-Claude, *Les régimes parlementaires contemporains*, París, Presses de la Fondation National des Sciences Politiques, 1978, p. 275.

esta evolución de traspaso de poder en beneficio del Gabinete al señalar: “La verdad es que el Gabinete controla absolutamente al Parlamento”. En el mismo sentido, la evolución fue resumida en la Cámara de los Comunes por sir Donald Maclean: “El poder ha pasado del rey a los comunes, de los comunes al Gabinete y del Gabinete al primer ministro”.

Es posible constatar así un fortalecimiento del Gobierno en detrimento del Parlamento y un fortalecimiento del jefe del Gobierno en detrimento del órgano colegiado gubernamental.⁵³

Esta evolución está marcada, entre otros factores, por el advenimiento de los partidos de masas y el mecanismo de la disciplina partidaria, como del sistema de partidos que se va estructurando en los respectivos países.

En efecto, el lazo de unión que liga al parlamentario con su partido político se ha transformado de flexible, en el siglo XIX, a rígido, en el siglo XX, por efecto de la disciplina partidaria.

En el régimen bipartidista, como en el caso de Gran Bretaña, el jefe de Gobierno —primer ministro— es el jefe del partido victorioso en las elecciones que llega al poder y se transforma, por su condición de líder del partido, en jefe de la mayoría parlamentaria.

El Gabinete y la mayoría parlamentaria no se oponen como dos órganos distintos, ellos están unidos por una solidaridad estrecha.

Asegurado de su mayoría parlamentaria, el Gobierno puede olvidar la libertad de juzgamiento de la Cámara. El Gabinete ya no está subordinado a la Asamblea Parlamentaria, es él quien la dirige. El Gobierno asume el rol de impulsión y de iniciativa.

Incluso, en los casos que el Gobierno no cuenta con una mayoría sólida, posee todavía el arma de la disolución del Parlamento, que puede hacer meditar a los parlamentarios frente a la amenaza de los cuantiosos gastos que significa una nueva campaña electoral y los riesgos de no ser reelegidos. Este impacto disminuye cuando existen métodos de representación proporcional.

Todo ello permite concordar con George Burdeau, quien sostiene que en el régimen parlamentario de hoy, el Ejecutivo y el Legislativo

⁵³ Zilemenos, Constantin, *Naissance et évolution de la fonction de Premier Ministre dans le régime parlementaire*, París, LGDJ, 1976.

cesan de ser centros de autoridad: su situación es en función de las relaciones que los ligan a los partidos y, por consecuencia, sus relaciones recíprocas son liberadas por la estructura y el número de las fuerzas partidarias.⁵⁴

En el mismo sentido, A. Mathiot afirma que en el régimen parlamentario, la fisonomía general del régimen no depende de ninguna manera de la anacrónica separación de poderes, sino más bien preferentemente del sistema de partidos políticos y del grado al cual el sistema de partidos políticos permite llevar la colaboración entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Es en esta perspectiva que se sostiene, centrandó el análisis en el aspecto político del funcionamiento de las instituciones, que el Gobierno británico es antes que nada un régimen de partido, en cuanto el pueblo pone a un partido en el poder político en su conjunto: le otorga mayoría parlamentaria y Gobierno. Otros autores denominan a este fenómeno gobierno de opinión, ya que “por la orientación de las elecciones, el país está llamado a determinar él mismo las grandes direcciones de la política nacional”, toda vez que al votar por determinado candidato de un partido, está votando por un programa y por quien encabezará dicho Gobierno, que es el líder del partido por el que el ciudadano vota, y que estará compuesto del “estado mayor” del partido que tiene la mayoría en el seno de la Cámara, como ocurre en el Reino Unido.

Es así el bipartidismo el que permite este gobierno de opinión, régimen de partido o gobierno de Gabinete, de acuerdo con la denominación que le dan los diferentes autores, como asimismo, el liderazgo del primer ministro y del Gabinete está determinado por la situación de dichos miembros en el seno del partido.

El parlamentarismo “racionalizado” se fue estableciendo en Europa continental en el periodo de entre guerras o después de terminada la Segunda Guerra Mundial. Esta forma de parlamentarismo ha establecido reglas jurídicas precisas a fin de evitar la inestabilidad gubernamental y la ineficacia del funcionamiento de las instituciones parlamentarias; dicho en términos positivos, en vista a asegurar el

⁵⁴ Burdeau, George, *Traité de science..., cit.*, nota 48, t. VI, p. 440.

funcionamiento eficaz y correcto del régimen parlamentario, intentando acercarlo al modelo del Reino Unido.

5. *El tipo de gobierno parlamentario de Gabinete*

En el parlamentarismo de Gabinete hay un desplazamiento unilateral de competencias en favor del jefe de Gobierno; es el caso de la RFA, Reino Unido, Suecia, Noruega, España. El jefe de Gobierno se transforma en el centro de impulsión de la vida política, siendo el conductor incontrastable del Gobierno y sostenido por una mayoría parlamentaria que lo considera su líder, dicha mayoría parlamentaria puede estar constituida de un solo partido como en el Reino Unido o España, ya sea por una coalición coherente y disciplinada.

Este parlamentarismo de Gabinete puede utilizar un mecanismo de racionalización como es el voto de desconfianza constructivo, el cual evita la caída de gabinetes sin su reemplazo inmediato por un Gobierno alternativo; el mecanismo exige que para votar la censura de un Gobierno, en el mismo voto de censura se incluya el nombre del jefe de Gobierno de reemplazo, al que se le inviste de confianza en el mismo voto en que se censura al Gobierno anterior.

6. *El tipo de gobierno parlamentario dualista contemporáneo*

En este tipo de parlamentarismo se produce un desplazamiento unilateral de competencias hacia el jefe de Estado, lo que se da en regímenes dualistas republicanos como Grecia, Austria, Islandia e Irlanda. En todos esos casos, salvo el primero, el jefe de Estado, que es un presidente de la República, es elegido por sufragio universal.

Los autores que estiman que dichos regímenes son aún parlamentarios, consideran que constituyen un nuevo tipo de parlamentarismo dualista u orleanista, que pone al presidente de la República en estado de ejercer una acción efectiva sobre los miembros del Gobierno, exigiendo que éstos tengan la confianza del presidente al mismo título que la del Parlamento. En estos regímenes, en ciertos ámbitos de acción se ha suprimido el refrendo ministerial, lo que confiere al presidente de la República el poderse gobernar solo, en ciertos dominios

más o menos extendidos, lo cual desnaturaliza el carácter parlamentario del régimen.

Esta situación es reconocida por Jean-Claude Colliard, pero sostiene que si bien el hecho de ser elegido por sufragio universal le confiere un peso propio al jefe de Estado, que le permite el ejercicio de un poder efectivo, es necesario además señalar —lo cual compartimos con dicho autor— que este poder no podrá ser realmente ejercido si el sistema de partidos introduce una rigidez tal que el poder es de nuevo confiscado por el primer ministro y su mayoría parlamentaria,⁵⁵ como es el caso de Grecia, Austria, Irlanda e Islandia.

IV. LOS TIPOS DE GOBIERNO SEMIPRESIDENCIALES Y SUS CARACTERES ESENCIALES

Una vez establecidos los rasgos característicos esenciales y la concepción de régimen presidencialista y parlamentario, es necesario reflexionar sobre el hecho de la existencia o no de un tipo de forma de gobierno, fuera de las formas o tipos clásicos ya señalados.

La constitución de un nuevo tipo de gobierno implica el nacimiento o formulación de una categoría jurídica y política particular, este debe diferenciarse claramente de los tipos clásicos establecidos y, por tanto, que no sean sólo variantes menores de uno de ellos.

Para hacer este análisis, retomaremos la definición desarrollada por Duverger de “régimen semipresidencial”. Tal régimen constituiría una forma de gobierno original, ni presidencial ni parlamentario, y que reuniría elementos de ambos.

Duverger reconoce que, a simple vista:

El régimen semipresidencial reúne más de régimen parlamentario que de régimen presidencial. Se pueden encontrar los elementos fundamentales del parlamentarismo. El Ejecutivo está dividido entre un jefe de Estado y un Gabinete que tiene a su cabeza un jefe de Gobierno. El Gabinete es responsable políticamente frente al Parlamento, es decir, éste puede obligar al jefe de Gobierno a dimitir por un voto de censu-

⁵⁵ Colliard, Jean Claude, “La désignation du Premier Ministre en régime parlementaire”, *Mélanges offerts a Georges Burdeau: El Poder*, París, LGDJ, 1977, p. 113.

ra, conjuntamente con todos sus ministros. El Ejecutivo tiene el derecho de disolver el Parlamento, lo que le da una influencia sobre él.

Así, se puede apreciar que existen muchos aspectos compartidos por el parlamentarismo y el tipo de gobierno semipresidencial diseñado por Duverger; frente a ello, debemos discernir cuáles son los aspectos originales que permiten constituir al régimen semipresidencial en un tipo de gobierno distinto del régimen parlamentario.

La originalidad del régimen semipresidencial concierne a la elección del jefe de Estado, “se trata de un presidente elegido por sufragio universal”, señala Duverger.

Sin embargo, esta diferencia es sólo uno de los aspectos jurídicos constitucionales que caracterizarían el tipo de gobierno en análisis. Duverger, en una más reciente caracterización del nuevo tipo de gobierno constitucional, sostiene que éste es efectivamente semipresidencial sólo si “combina tres elementos”, ellos son los siguientes:

- a) El presidente de la República es elegido por sufragio universal.
- b) El presidente tiene considerables poderes o atribuciones políticas.
- c) Se oponen a él, sin embargo, un primer ministro y ministros, quienes ejercen funciones ejecutivas y gubernamentales, y pueden estar en actividad sólo si el Parlamento no muestra oposición a ellos”.⁵⁶

Estas tres características jurídicas son las que permiten otorgar su originalidad al tipo semipresidencial, considerando sólo su normatividad constitucional, independientemente de la práctica política que ellas generan o hayan generado.

Se trata de un tipo de Gobierno con un Ejecutivo bicéfalo, en que el presidente de la República es elegido directamente por la ciudadanía por sufragio universal, lo que lo dota de legitimidad para ejercer los poderes propios y sin el refrendo ministerial que le otorga la Constitución en su carácter de regulador y árbitro del sistema político, además de desarrollar la dirección política de las relaciones internacionales y la defensa nacional. Asimismo, el tipo de reparto de competencias entre el presidente de la República y el primer ministro o jefe de Gobierno, permite al jefe de Estado tomar distancia de la política interna contingente. Esta realidad permite también sostener

⁵⁶ Duverger, Maurice, *Institutions politiques...*, cit., nota 43; *id.*, *Echec au Roi*, París, Albin-Michel, 1978.

que en el tipo de gobierno semipresidencial, la carta fundamental impide la concentración de poder en una sola persona y lo distribuye entre el presidente y el primer ministro.

El Gobierno conducido por un primer ministro o presidente del Consejo de Ministros, el cual es nombrado por el presidente de la República, le corresponde la dirección y ejecución de la política interna, pudiendo permanecer en funciones sólo si cuenta con la confianza del Parlamento, el que puede destituirlo por un voto de censura. Ello significa que el jefe de Estado si no cuenta con la mayoría parlamentaria, debe nombrar jefe de Gobierno al líder político de dicha mayoría parlamentaria, debiendo coexistir con él. El primer ministro, a su vez, propone al presidente de la República el resto de los ministros de Estado que conformarán su Gobierno.

El tipo de gobierno descrito se diferencia claramente del tipo de gobierno presidencial por el hecho de la existencia del Ejecutivo dualista, donde presidente de la República y primer ministro disponen de competencias reales en áreas de responsabilidad diferentes, y donde el primer ministro requiere de la confianza parlamentaria para mantenerse en funciones, el cual dirige la política interna del Estado.

A su vez, el Gobierno se diferencia claramente de un gobierno parlamentario, ya que no dispone de la facultad de disolución del Parlamento, la que corresponde al presidente de la República en cuanto jefe del Ejecutivo.

Este tipo de gobierno genera prácticas institucionales alternativas, dependiendo de la configuración del sistema de fuerzas políticas y su posición en el Parlamento, como asimismo en la cultura política de la sociedad y su liderazgo político, los cuales pueden considerar que el verdadero conductor político se sitúe como jefe de Gobierno y no como jefe de Estado, como ocurre en Austria, Irlanda e Islandia.

El presidente de la República puede convertirse en el conductor político del Gobierno, si se da la hipótesis de ser líder de la mayoría parlamentaria, pudiendo nombrar como primer ministro a un hombre de su confianza, el que se transforma en ejecutor de la política definida por el jefe de Estado, dando lugar a un Gobierno unificado con una práctica política de tipo presidencial. Esta práctica presiden-

cial ha sido destacada por diversos autores franceses y extranjeros en el caso de la Quinta República.⁵⁷

El presidente de la República puede compartir la conducción política del Gobierno con el primer ministro, cuando este último pertenece a la coalición que sostiene al presidente, pero es de un partido diferente de dicho conglomerado.

El presidente se convierte sólo en un regulador del juego político, ejerciendo estrictamente sus funciones constitucionales, no teniendo influencia en la conducción política del Gobierno, el cual es conducido por un primer ministro perteneciente a una coalición o partido con una orientación política distinta u opuesta al presidente de la República, que cuenta con mayoría parlamentaria que lo sostiene, o en otras palabras, la ausencia de una mayoría parlamentaria afín al presidente de la República. Es el fenómeno de la cohabitación como ha sido denominado en Francia, donde el presidente de la República debe nombrar un Gobierno afín a la mayoría parlamentaria, conservando sus funciones sólo de regulador y árbitro del sistema político, no interfiriendo en la conducción del Gobierno, salvo en los dominios de las relaciones exteriores y defensa, como asimismo, negociando con el primer ministro las materias que requieren de su aprobación. Como señala Charlot, en esta hipótesis “el presidencialismo es neutralizado y cede el puesto al gubernamentalismo, según la fórmula de Olivier Duhamel”.⁵⁸

En las tres hipótesis de funcionamiento práctico del sistema institucional y del rol jugado por el presidente de la República y el primer ministro que conduce al Gobierno, como asimismo del reparto de poder entre ellos, está dada la distribución de las fuerzas políticas y coaliciones que sostienen al presidente de la República, y las que controlan la mayoría parlamentaria y sostienen al Gobierno conducido por el primer ministro,⁵⁹ esta distribución de apoyos políticos es lo

⁵⁷ Véase Duhamel, Olivier, *Le pouvoir politique en France*, Editions du Seuil, 1993; Lijphart, A., *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, Ciencia Política, 1987.

⁵⁸ Charlot, Jean, *La politique en France*, París, Éditions de Fallois, 1994, p. 188.

⁵⁹ Véase Jansson, Jean-Magnus, “Le Président de la République: arbitre ou dirigeant?”, *Journées Internationales Organisées par l'Institut Charles de Gaulle*, París, UNESCO, 1990, EH. 389, p. 9., citado por Hidalgo, Alfredo, “Una revisión de la noción semipresidencial. Finlandia y dos modelos semipresidenciales frente a frente”, *Working Papers*, Universidad de Cádiz, Barcelona, núm. 122, 1996, p. 6.

que determina uno u otro funcionamiento alternativo antes descrito. Asimismo, dicho funcionamiento dependerá de la cohesión interna del partido o coalición gobernante y de la disciplina partidaria de los parlamentarios. Un Parlamento en el cual se encuentra una amplia gama de fuerzas políticas, ninguna de las cuales por sí sola puede constituir Gobierno, amplía las posibilidades de intervención del presidente de la República en la conformación del Gobierno y el nombramiento del primer ministro, como ha ocurrido en Finlandia, las cuales se reducen si existen dos coaliciones sólidas como ha ocurrido en Francia.

En la práctica, el presidente de la República puede encontrarse con tres escenarios alternativos en el Parlamento: una mayoría parlamentaria afín al jefe de Estado, una mayoría parlamentaria opuesta al presidente de la República, y un equilibrio parlamentario entre afines y opuestos al mandatario.

En definitiva, en ambas experiencias históricas más asentadas de semipresidencialismo, Finlandia y Francia, se han producido alternativamente funcionamientos más presidencialistas o más parlamentarios.

Una vez obtenidas esta noción y características del régimen semipresidencial, las adoptaremos con el objeto de hacer el análisis de las normas constitucionales que regulan la forma de gobierno en los países, cuya carta fundamental puede encuadrarse, por sus características, en este tipo de gobierno.

1. *El análisis de los regímenes con forma de gobierno semipresidencial en Europa*

Tanto en Europa (Finlandia, Francia, Islandia, Irlanda, Portugal, Polonia, Rumania, Austria) como en África (Angola, Sri Lanka) se han desarrollado ordenamientos jurídico-políticos con las características esenciales de carácter institucional correspondientes al régimen semipresidencial.

Aquí señalaremos como ejemplos de tipos de gobierno semipresidenciales, los casos de Finlandia y Francia, para remitirnos sólo a Europa Occidental, en el cual dichos regímenes se han desarrollado en forma estable y con muchas décadas de vigencia, lo que permite

emitir también algunos juicios fundados sobre su práctica política,⁶⁰ más recientemente se han concretado tipos de gobierno semipresidencial en algunos países de Europa Occidental, como es el caso de Portugal,⁶¹ y Oriental, entre ellos Polonia⁶² y Rumania,⁶³ de los cuales hay aún escaso desarrollo histórico para emitir un juicio sobre su práctica, la que ha sido interesante y rica, a pesar de su escaso desarrollo histórico. Los casos de Islandia e Irlanda no son representativos, ya que sus actores políticos buscaron establecer una especie de monarquía republicana en sus respectivos países. Asimismo, en el caso de Austria, los partidos políticos pactaron darle primacía al Gobierno y dejar en un segundo plano a la presidencia de la República. Estos tres países tienen así una práctica institucional claramente parlamentaria.

2. *El estatuto del presidente de la República*

Los elementos esenciales que caracterizan el estatuto del presidente de la República en los tipos de gobierno semipresidencial son su investidura popular y el rol y competencias que le otorga la Constitución.

⁶⁰ Para un análisis más completo de los regímenes semipresidenciales, véase Nogueira Alcalá, Humberto, *El régimen semipresidencial. ¿Una nueva forma de gobierno democrático?*, Santiago, Andante, 1986. En francés, consultar Duverger, Maurice, *Echec...*, cit., nota 56; y en inglés, consultar *id.*, "A New Political System: Semipresidential Government", *European Journal of Political Research*, vol. 8, núm. 3, 1980.

⁶¹ Miranda, Jorge, "As instituciones políticas portuguesas", en Tajadura Tejada, Javier (coord.), *La Constitución portuguesa de 1976. Un estudio académico treinta años después*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

⁶² Wyrzykowski, Mirosław, "Las reformas constitucionales en Polonia", en Flores Juberías, Carlos (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales-Edicions Alfons El Magnanim y Generalitat Valenciana, 1997, pp. 39-88.

⁶³ Julien-Laferrrière, François, "La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia", en Flores Juberías, Carlos (dir.), *op. cit.*, nota anterior, pp. 273-308; Vasilescu, Florin, "Considerations sur le régime politique actuel de la Roumanie", *Revue Française de Droit Constitutionnel*, París, núm. 23, 1995, pp. 451-458; Flores Juberías, Carlos, "Caracteres fundamentales de la nueva Constitución rumana de 1991", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 85, pp. 197-233.

A. *La elección del presidente de la República y la duración del mandato*

Los presidentes de la República en el régimen semipresidencial se caracterizan por su investidura popular. Ello les permite ejercer los poderes que les otorga la Constitución con autoridad y legitimidad democrática, lo que les diferencia de los presidentes de la República de los regímenes parlamentarios republicanos.

El ser el elegido del pueblo convierte al presidente de la República en el igual del Parlamento, ejerciendo ambos sus poderes en nombre del pueblo que los ha elegido.

La forma de elección del presidente de la República no es idéntica en los diferentes regímenes semipresidenciales; así puede verse en los casos de Francia y Finlandia, esta última históricamente desarrolló un sistema de elección distinto del sistema mayoritario a dos vueltas de Francia, aunque luego se ha plegado a este sistema con la reforma constitucional de julio de 1991.

En Finlandia, el presidente de la República, durante varias décadas fue elegido por un colegio de grandes electores, según un procedimiento que se asemeja al sistema estadounidense. En efecto, los partidos designaban sus candidatos, los cuales desarrollan su campaña electoral. El cuerpo electoral elegía a los “grandes electores”, quienes eran levantados por los partidos para sostener sus candidatos. Sin embargo, estos “grandes electores” no se comprometían formalmente a sostener, al momento de su voto por los candidatos presidenciales, al candidato bajo cuyo nombre ellos fueron elegidos, después de la primera vuelta electoral. Ello se producía debido al multipartidismo que caracteriza a Finlandia. Luego de producida la primera vuelta de votación sin que ningún candidato presidencial hubiere sido elegido por mayoría absoluta, los electores que habían votado por los candidatos presidenciales que tuvieron las menores cantidades de votos, aportan sus votos a las figuras de los candidatos que tenían posibilidades de ser elegidos en una segunda vuelta electoral; si en ella tampoco se produce la mayoría absoluta, se realizaba una tercera vuelta electoral, sólo entre los dos candidatos que en el escrutinio de la segunda vuelta hayan obtenido el más alto número de votos. En el caso que los dos candidatos llegaran a tener el mismo

número de votos en el tercer escrutinio, el desempate se realiza por un tirado a la suerte entre ellos.

Finlandia concretó una reforma constitucional que modificó el sistema de elección presidencial en 1991 y se plegó al sistema de elección directa por la ciudadanía en las elecciones presidenciales de 1994.

Así, tanto en Francia como en Finlandia, el presidente de la República es elegido por sufragio universal, secreto y directo, por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, no considerándose como tales los votos en blanco. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se realiza una segunda votación, en la que concurren sólo los dos candidatos más votados que no hayan retirado su candidatura, *majority-runoff* según la expresión acuñada por Lijphart.⁶⁴

El mandato presidencial tiene una duración de cinco años en Francia⁶⁵ y de seis años en Finlandia, los cuales pueden ser reelegidos.

En el caso de impedimento temporal, la V República francesa entrega la dirección del Estado al presidente del Senado; en el caso de Finlandia, la Constitución establece que el jefe de Estado es reemplazado por el presidente del Consejo de Ministros.

En los casos de impedimento absoluto, las dos Constituciones establecen la elección de un nuevo presidente de la República.

B. *Las competencias del presidente de la República*

En el régimen parlamentario, el jefe de Estado tiene sólo un rol de moderador y de mediador. Marcel Prélot expresaba que el jefe de Estado en su rol “no puede sobrepasar ciertos límites bastante sutiles a discernir”, pero indicados claramente por W. Bagehot bajo estos tres puntos: derecho de saber, derecho de estimular y derecho de advertir. El derecho de saber es el de estar al corriente de la marcha de

⁶⁴ La *majority runoff* es la elección mayoritaria uninominal a dos vueltas, en donde, en la segunda vuelta, compiten sólo los dos candidatos con mayor cantidad de preferencias en la primera votación, mientras que la *majority-plurality* es la fórmula de doble vuelta en que pueden competir más de dos candidatos.

⁶⁵ El referéndum de reforma constitucional de septiembre de 2000 redujo de siete a cinco años el mandato presidencial en Francia.

los asuntos; el derecho de estimular es el de sostener a los ministros en la línea política elegida; el derecho de advertir es, a la inversa, el de indicar al jefe de Gobierno que él se equivoca y conduce al país en una dirección errónea.⁶⁶

En principio, el presidente de la República en régimen semipresidencial se diferencia del jefe de Estado parlamentario en la medida que el primero posee constitucionalmente poderes de regulación, de presión e incluso de sustitución del Gobierno, esto último en casos particulares por tiempo determinado.

El rol de moderador del presidente de la República ha sido tomado de la teoría de B. Constant llamada del poder moderador, donde el presidente de la República es considerado como el supremo moderador; sin embargo, como lo recuerda P. Bastid, en esta teoría, el jefe de Estado es “un personaje esencialmente neutro que interviene para hacer cesar los desacuerdos entre los otros poderes, pero nunca para substituirse a ellos”.

Según algunos autores:

La presidencia se presenta en la Constitución como una primera magistratura, una magistratura que no pertenece a ningún poder, pero participa en cada uno de ellos a títulos diversos. En tanto que tal, ella también los pasa y se superpone a la vez para garantizar la existencia y coordinar la acción, agregando que esta situación no sería, en sí, incompatible con la concepción de un motor neutro regulador.⁶⁷

Así, el jefe de Estado sería un árbitro, tomando la expresión en el sentido del ejercicio de una función por una autoridad exterior a las autoridades susceptible de entrar en conflicto, como un poder neutro habilitado para deshacer estos conflictos.

Sin embargo, esta perspectiva no está claramente consignada en las Constituciones, lo que hace que el equilibrio a establecer entre la función de árbitro y la participación activa del jefe de Estado en el Poder Ejecutivo, sea muy difícil de señalar, por cuanto también puede entenderse la función de arbitraje en una segunda perspectiva, como un verdadero poder de decisión autónomo, “la autoridad que, en

⁶⁶ Bastías, Paul Benjamín, *Constant et sa doctrina*, París, t. 2, p. 1099.

⁶⁷ Prélot y Boulouis, J., *op. cit.*, nota 44, p. 608.

caso de una situación particularmente grave, toma sola la responsabilidad de definir la política que debe ser seguida".⁶⁸

De esta manera, sólo será posible precisar la noción de arbitraje del presidente de la República en las Constituciones de carácter semipresidencial, en el análisis de los poderes y atribuciones que les otorga su estatuto constitucional, sobre todo en los casos de la V República francesa y de Finlandia.

Sin perjuicio de establecer el carácter de la función de arbitraje del presidente de la República, éste ejerce también las funciones tradicionales de salvaguarda y de representación.

Para delimitar el ámbito de los poderes atribuidos por las Constituciones a los presidentes en los países en consideración, es necesario determinar las características de dichos poderes, precisando el mayor ámbito de los mismos respecto de los jefes de Estado de los tipos de gobierno parlamentarios y de los tipos de gobierno presidencial y presidencialistas.

a. Las competencias del presidente de la República en Francia

El presidente de la República francés tiene atribuciones que le corresponden a título de poderes propios y las atribuciones que requieren refrendo ministerial.⁶⁹ En el primer caso, tales poderes puede ejercerlos en forma autónoma; en el segundo caso, sólo dispone del poder de bloquear o impedir la decisión del Gobierno.

Las atribuciones autónomas del presidente de la República evocan la función reguladora que, según precisa Jean Petot,⁷⁰ debe ser ejercida dentro del espíritu del artículo 5o. de la Constitución, el cual determina que:

El presidente de la República vela por el respeto de la Constitución. Él asegura, por su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos como la continuidad del Estado.

⁶⁸ Burdeau, George, *Traité de science...*, cit., nota 48, t. IX, p. 68.

⁶⁹ Duverger, Maurice, *Institutions politiques...*, cit., nota 43.

⁷⁰ Petot, Jean, "La notion du régime mixte", en varios autores, *Homenage a Ch. Eisenmann*, París, Cujas, p. 119.

Él garantiza la independencia nacional, la integridad del territorio, el respeto de los acuerdos de comunidad y los tratados.

A su vez, el artículo 64 de la Constitución precisa que el presidente de la República “es el garante de la independencia de la autoridad judicial”.

Las atribuciones autónomas del presidente de Francia son:

1. La designación del primer ministro. Esta atribución la ejerce en plenitud el presidente cuando la mayoría parlamentaria corresponde a la misma orientación del presidente de la República y le reconoce a este último el liderazgo de ella. Dicha atribución se reduce cuando la mayoría parlamentaria de la Asamblea Nacional es de orientación política opositora al presidente, en cuyo caso, el jefe de Estado debe designar un primer ministro aceptable para la mayoría parlamentaria, de lo contrario, podría destituirlo por un voto de censura. Esta atribución está precisada en el artículo 8o., inciso 1o., de la Constitución.

2. El presidente de la República puede disolver la Asamblea Nacional, según establece el artículo 12 de la Constitución. Esta es una facultad autónoma del presidente, aún cuando formalmente debe consultar la opinión del primer ministro y los presidentes de la Asamblea Nacional y el Senado. La Constitución establece algunas restricciones al ejercicio de esta atribución presidencial, señalando que no puede ejercerla dentro del año que sigue al de las elecciones producidas por una anterior disolución de la Asamblea Nacional. El presidente no puede ejercer esta atribución en el caso de un estado de excepción constitucional, vale decir, cuando está investido de los poderes de crisis establecidos en el artículo 16 de la Constitución.

3. El presidente dispone de la atribución de solicitar un nuevo debate sobre un proyecto de ley previamente aprobado por el Parlamento, el que debe concretarse en forma obligatoria de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 10, inciso 2o., de la Constitución, lo que constituye una especie de veto suspensivo. Esta prerrogativa presidencial debe ser ejercida dentro del plazo de quince días que siguen a la transmisión del proyecto respectivo por el Parlamento al Gobierno para su promulgación. Esta atribución tiene mayor fuerza cuando el presidente la ejerce en los últimos días de una legislatura, ya que puede significar la muerte del proyecto de ley vetado.

4. El presidente de la República, de acuerdo al artículo 18 de la Constitución, ejerce el derecho de mensaje, pudiendo dirigir mensajes a la opinión pública para dar a conocer su posición frente a cualquier materia que considere relevante en el ámbito político o legislativo.

5. El presidente designa a tres miembros del Consejo Constitucional francés, y designa a su presidente de entre los miembros del mismo, todo ello de acuerdo al artículo 56 de la Constitución.

6. El presidente de la República puede requerir el pronunciamiento del Consejo Constitucional sobre un proyecto de ley o un tratado internacional, de acuerdo con los artículos 54 y 61 de la Constitución.

Además, el presidente de la República tiene el poder de comprometer la fuerza nuclear, y preside el conjunto de consejos de Defensa, aún cuando el artículo 21 de la Constitución le otorga la responsabilidad de la defensa nacional al primer ministro.

El presidente tiene un conjunto de atribuciones que si bien no requieren refrendo ministerial, ellas necesitan de la concurrencia de otro organismo que formule la proposición al jefe de Estado, el que carece de iniciativa en la materia. En efecto, ello ocurre con la convocación a referéndum de decisión presidencial a proposición del Gobierno o de una proposición conjunta de ambas ramas del Parlamento, todo ello de acuerdo al artículo 11 de la Constitución.

El presidente puede asumir los poderes de crisis del artículo 16, que le otorgan potestades excepcionales, después de haber consultado con el primer ministro y los presidentes de ambas ramas del Parlamento. De acuerdo con estos poderes, el presidente de la República puede ejercer competencias de gobierno propias del primer ministro y del Gobierno en tiempos de normalidad.

Finalmente están las atribuciones que ejerce el presidente de la República con refrendo ministerial, que como ya hemos señalado le permiten bloquear la toma de decisiones del Gobierno en dichas materias, si las decisiones las considera inconvenientes. En este ámbito se encuentran:

1) El nombramiento de los ministros de Estado. El presidente, generalmente, se reserva con más atención los nombramientos de los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa, donde tiene un ma-

por ámbito de atribuciones, lo que ha sido normalmente consentido por el Gobierno.

2) Firma las ordenanzas y decretos emitidos en Consejo de Ministros (artículo 13 de la Constitución).

3) El nombramiento de funcionarios civiles y militares, de acuerdo al artículo 13, inciso 2o., de la Constitución.

4) Acredita a los embajadores, de acuerdo al artículo 14 de la Constitución.

Con el conjunto de estos poderes, el presidente de la República de Francia, si cuenta con el respaldo de una mayoría parlamentaria que le reconoce liderazgo, transforma al primer ministro en su jefe de Estado Mayor, ya que el presidente determina las líneas estratégicas de la acción gubernamental para dejar al primer ministro y a su Gabinete los aspectos contingentes y las peripecias coyunturales de la tarea de gobierno.

Por el contrario, si la mayoría parlamentaria es de oposición al presidente de la República, el jefe de Estado estará obligado a cohabitar en la dirección política del Estado con un primer ministro y un Gabinete con orientación programática política propia, quedando sólo con un poder regulador y árbitro del juego político.⁷¹

El sistema semipresidencial francés ha funcionado con ciclos de alternancia de Gobierno unificado por la dirección del presidente de la República como líder reconocido por el Gobierno y la mayoría parlamentaria (De Gaulle, Pompidou, Sarkozy) parte del periodo de Giscard, Mitterand y Chirac; como, asimismo, con Gobierno con cierta autonomía del presidente, cuando el primer ministro sale de un partido distinto al del presidente que forma parte de la coalición que sostiene al jefe de Estado, en el caso de Raymond Barre respecto de Giscard; o con Gobierno plenamente autónomo respecto del presidente de la República, en el caso de los gobiernos de centro derecha (Chirac) durante parte del mandato presidencial de Mitterand.

⁷¹ Parodi, Jean Luc, "Les carrefours de la cohabitation", *Revue Politique et Parlementaire*, París, núm. 919, 1985, pp. 19 y ss.

b. Las atribuciones del presidente de Finlandia

La Constitución finlandesa otorga al presidente de la República atribuciones de cogobierno con el jefe de Gobierno, en la medida que las atribuciones se encuentren compartidas,⁷² ya que el presidente de la República debe adoptar las decisiones en Consejo de Ministros, siendo este último el que prepara las decisiones en sesión preliminar.

Existen algunos ámbitos de competencia autónoma del presidente de la República,⁷³ así éste nombra al Gabinete de acuerdo al artículo 36 de la Ley de Forma de Gobierno (FG) y tiene la potestad de disolver la Asamblea, de acuerdo al artículo 20 de la Ley Orgánica del Parlamento (LOP), recurriendo así al arbitraje del pueblo cuando existen diferencias sustanciales con la mayoría parlamentaria o el Gobierno que goza de su confianza.

El presidente de Finlandia en materia legislativa dispone de iniciativa legislativa (artículo 2o., FG) y de veto suspensivo (artículo 84, LOP), el cual puede tener un carácter tácito si una ley presentada al jefe de Estado para su sanción, aquella no es concretada dentro del plazo de tres meses. Para superar un veto presidencial es necesario esperar el próximo Parlamento electo, el cual debe aprobar el proyecto vetado, por la mayoría absoluta de los votos emitidos, de lo contrario el proyecto de ley muere. Este veto, como sostiene Fusilier, tiene la “mayor parte del tiempo, pero no siempre, el mismo resultado que si se tratara de un derecho de veto absoluto: la entrada en vigor de la ley es contrariada”.⁷⁴

En el ámbito de las competencias administrativas, el presidente de Finlandia dispone de una potestad reglamentaria autónoma, pudiendo regular diversas materias por decreto, asimismo, por la misma vía, poner en aplicación leyes en diversos ámbitos (artículo 28, FG) los que deben ser firmados por el ministro del área respectiva. El presidente designa a los agentes del cuerpo diplomático, al canciller de Justicia y su adjunto, a los presidentes de la Corte Suprema y de Ape-

⁷² Thibaut, Francaise, *La Finlandia*, París, LGDJ, 1979.

⁷³ Kastari, Paavo, “Le chef de l’Etat dans les institutions finlandaises”, *Revue de Droit Public*, París, núm. 5, t. 83, pp. 56 y ss.

⁷⁴ Fusilier, Raymond, *Les pays nordiques*, París, LGDJ, 1965, p. 288.

laciones, al canciller de la Universidad, a los profesores universitarios y a jefes de la Administración Central, entre otros. Le corresponde al presidente de la República la competencia de supervigilar la administración del Estado (artículo 32, FG).

El ámbito más importante en que juega su potestad el presidente de Finlandia es en el dominio de la política exterior (artículo 33, FG), dirigiendo las relaciones con las potencias extranjeras.

El presidente finés constituye el motor de un Ejecutivo fuerte que goza de amplias atribuciones gubernamentales, mayores en el ámbito normativo que el presidente de Francia.

Del análisis de las competencias de los presidentes francés y finés es posible sostener que el jefe de Estado de Finlandia tiene todas las atribuciones del presidente francés, con la excepción de los poderes de crisis o excepción y de la facultad de convocar a referéndum. A su vez, el presidente de Finlandia posee mayor influencia sobre la administración, por la obligación de darle explicaciones por parte de los jefes de servicios directamente sin intermediación de los respectivos ministros, asimismo dispone de atribuciones legislativas más amplias.

A su vez, como lo señala Hidalgo, el sistema normativo constitucional finés es más preciso en su normativa respecto de las competencias del Gobierno y sus ministros, lo que otorga al primer ministro y a su Gabinete una mayor independencia y autonomía en sus funciones propias respecto del presidente de la República.⁷⁵

El sistema semipresidencial finlandés ha funcionado establemente por poco menos de un siglo, con un sistema de multipartidismo y representación proporcional.

V. EL DESARROLLO DEL SISTEMA SEMIPRESIDENCIAL COMO ALTERNATIVA VÁLIDA PARA ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

El tipo de gobierno semipresidencial en las últimas décadas ha tenido un efecto irradiador y con diversos matices ha sido asumido por países de Europa Occidental, como es el caso de Portugal, y más tarde de Europa Oriental, en las democracias emergentes de dichos paí-

⁷⁵ Hidalgo, Alfredo, *op. cit.*, nota 59, p. 27.

ses, después de vivir una larga experiencia autocrática, entre ellos puede citarse los casos de Polonia y Rumania.

En América Latina, se ha debatido su introducción en diversos países como son los casos de Argentina, Brasil y Venezuela, siendo objeto de planteamientos de reforma constitucional actualmente en México, como asimismo comienza a replantearse en Chile, una vez que han sido eliminados los enclaves autoritarios de la Constitución con la reforma de 2005.

1. *Ventajas del semipresidencialismo sobre el presidencialismo*

El tipo de gobierno semipresidencial se caracteriza por su flexibilidad y por sus modalidades alternativas de funcionamiento presidencial y semipresidencial. Ha funcionado bien en sistemas con multipartidismo (Finlandia, Portugal) y con sistemas electorales tanto proporcionales como sistemas mayoritarios uninominales a dos vueltas (Francia). En países con un sistema de partidos ya desarrollados o con sistema de partidos emergente después de periodos autocráticos (Polonia y Rumania, entre otros) o autoritarios (Portugal).

El atractivo de esta modalidad de gobierno está dada por el hecho de una fórmula institucional que dentro de un régimen constitucional democrático mantiene la institución de un presidente de la República electo directamente por la ciudadanía, quien es jefe de Estado y dispone de atribuciones políticas y gubernativas importantes en materia de relaciones exteriores y defensa, además de potestades de regulación y arbitraje del juego político, posibilitando la conducción y orientación del Gobierno en la hipótesis de que, además de ser electo por la mayoría del cuerpo político de la sociedad, cuente con una mayoría parlamentaria que lo reconozca también como su líder. En esta hipótesis, el jefe de Gobierno, primer ministro o presidente del Consejo de Ministros se transforma en un jefe de Estado Mayor presidencial, ejecutando las políticas diseñadas y orientadas desde la presidencia de la República. El régimen de gobierno se comporta en esta hipótesis como un régimen presidencial, donde el presidente de la República conduce el Gobierno dentro de un sistema institucional más equilibrado y con controles y resguardos institucionales en caso de crisis más efectivos que el presidencialismo latinoamericano. Esta

hipótesis de aplicación del sistema institucional posibilita una gobernanza o gobernabilidad adecuada y posibilita una mayor satisfacción en la ciudadanía, a la vez que posibilita superar los bloqueos institucionales del presidencialismo, la escalada del conflicto entre presidente y Parlamento, en definitiva la ingobernabilidad que produce el enfrentamiento sin solución entre presidente de la República y Parlamento en el presidencialismo.

El tipo de gobierno semipresidencial presenta la ventaja institucional de la flexibilidad, en casos en que el presidente de la República no sea el líder de la mayoría parlamentaria o esta haya cambiado o la coalición gubernamental haya hecho crisis, de posibilitar un funcionamiento del régimen con un Gobierno que sea expresión de la mayoría parlamentaria y de la voluntad ciudadana, retrotrayéndose el presidente de la República a la tarea de arbitraje y regulador del juego político, asumiendo el primer ministro o presidente del Consejo de Ministros la tarea plena de conducción del Gobierno dentro de los cauces del Estado constitucional democrático.

El sistema semipresidencial, por su flexibilidad, posibilita la superación dentro del régimen institucional democrático de todas las hipótesis de conflicto institucional insuperables dentro del presidencialismo, lo que constituye una ventaja enorme frente a este último en situaciones de conflicto o en casos de un presidente de la República que carezca de capacidad de gobierno, de virtudes democráticas, que haya perdido la confianza del cuerpo político de la sociedad o que su coalición gubernamental haya hecho crisis.

El sistema semipresidencial desarrolla una pedagogía para los liderazgos políticos de poder limitado y controlado, lo que constituye una contribución significativa a un cambio de cultura política, que posibilite dejar atrás mesianismos y caudillismos salvadores de la patria, favoreciendo una cultura democrática de acuerdos y de cooperación.

Asimismo, cualquiera sea la hipótesis de funcionamiento del tipo de gobierno semipresidencial, fortalece la institución del Parlamento o Congreso Nacional, reequilibrando el sistema institucional, antes desbordado por la hegemonía presidencial.

El sistema semipresidencial, asimismo, favorece un fortalecimiento del rol jugado por el sistema de partidos políticos, como asimismo induce al desarrollo de partidos más programáticos y menos pragmático

electoralistas. En efecto, los distintos partidos tienen la posibilidad de ingresar al Gobierno o reemplazarlo ante cambios de la voluntad popular, lo que exige a los partidos de oposición una capacidad de ser alternativa de gobierno, lo que requiere permanente capacidad de ofrecer alternativas reales y concretas a las políticas gubernamentales.

Por otra parte, el sistema semipresidencial tiene una mayor propensión a gobiernos que tomen decisiones efectivas, representativas y que expresen una mayor satisfacción en la ciudadanía con mayor frecuencia que en los regímenes presidencialistas, por la lógica institucional, en que las decisiones gubernamentales explicitan la confluencia del Gobierno y la mayoría parlamentaria y la tendencia a la colaboración.

2. Consideraciones sobre el método electoral para elegir presidente de la República y Parlamento

En tal sentido, es necesario tener presente que esta perspectiva requiere de fórmulas electorales que no sean restrictivas del pluralismo político existente en la respectiva sociedad política, posibilitando una relación directa entre las preferencias ciudadanas y su reflejo en las decisiones institucionales. El sistema electoral debiera revelar con autenticidad las preferencias de los votantes.

El sistema electoral debe ser adecuado a la realidad de elección separada del presidente de la República y de Congreso Nacional, pronunciándose sobre la simultaneidad o secuencia temporal de la elección presidencial y parlamentaria.

El sistema electoral no debiera producir un gobierno presidencial, si este no cuenta con una mayoría parlamentaria que sea expresión fiel y mayoritaria del cuerpo político de la sociedad. Por otra parte, el presidente de la República debiera ser elegido por la mayoría efectiva del cuerpo electoral.

Esta perspectiva desecha la utilización de sistemas mayoritarios uninominales de mayoría relativa, ya que esta crea mayorías parlamentarias artificiales que no corresponden a la voluntad real de la ciudadanía. Asimismo, este sistema tampoco es aconsejable para la elección presidencial, ya que posibilita presidentes de doble minoría nefastos para el desarrollo institucional democrático y para procesar las

demandas sociales, por ser gobiernos que representan sólo una minoría del cuerpo electoral y generalmente son también minoritarios en el apoyo parlamentario, lo que genera un caldo de cultivo para el bloqueo institucional y la parálisis y crisis del sistema institucional. La situación es aún peor si el presidente con doble minoría, electoral y parlamentaria se ubica en un extremo del espectro político e ideológico existente en la sociedad política, ya que ello agudiza el descontento social, la insatisfacción de las necesidades urgentes de la población y genera la posibilidad de crisis del sistema institucional.

A. *Elección presidencial por sistema mayoritario uninominal a dos vueltas*

Un presidente que ejerce funciones políticas reales requiere una legitimidad democrática fuerte que sólo está dada por su elección por la mayoría absoluta del cuerpo electoral, lo que significa elección por un sistema mayoritario uninominal a dos vueltas, donde si en la primera votación no obtiene el respaldo de mayoría absoluta uno de los candidatos, se produce una segunda votación sólo entre los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de preferencias en la primera votación. El sistema se encuentra actualmente vigente en los dos regímenes semipresidenciales con mayor trayectoria histórica como son Francia y Finlandia. El sistema ya se encuentra institucionalizado en una parte importante de países latinoamericanos como Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela.

En la perspectiva semipresidencial, la elección del presidente de la República en sistema mayoritario a doble vuelta tiende a producir un alineamiento bipolar, y un multipartidismo más o menos moderado, ya que en la primera votación se miden las fuerzas de cada partido o coalición, y en la segunda se escoge al de su preferencia si está entre los dos primeros o, al mal menor, los demás, salvo que entren en una coalición entre primera y segunda vuelta, donde hay espacio para la negociación política y la concertación de acuerdos de gobierno. Sin lugar a dudas, el alineamiento bipolar para la segunda votación de la elección presidencial influye significativamente en la elección par-

lamentaria si esta se desarrolla junto con la segunda votación presidencial.

B. Elección del Parlamento por sistema proporcional personalizado

Asimismo desaconseja sistemas mayoritarios uninominales de mayoría absoluta para las elecciones parlamentarias como la existente en Francia a diferencia de Finlandia y los demás países con régimen semipresidencial, ya que estos fuerzan la representación parlamentaria creando mayorías artificiales, excluyendo mediante la regla de la mayoría absoluta en cada distrito la expresión de fuerzas significativas que son marginadas de representación y que su participación se reduce a una opción por el mal menor en la segunda votación de la elección parlamentaria.

En tal sentido, consideramos que la alternativa que ofrece más satisfacciones a la ciudadanía y explicita mejor la representatividad, la tendencia a la colaboración y al compromiso se encuentra en el ámbito de la representación proporcional. Dentro de la representación proporcional nos inclinamos por distritos medianos de 5 a 10 escaños con método D'Hondt o método de la igualación (Udda o Sainte Lagüe) o alternativamente por un sistema de representación proporcional personalizado, como el existente en Alemania Federal, en el cual se combinan distritos uninominales con un segundo voto por listas cerradas bloqueadas presentadas por los partidos políticos, en que la proporción de este segundo voto de lista del ciudadano es el que determina la representación de cada fuerza política en el Parlamento, ya que los cargos de lista se atribuyen a los partidos, descontando los cargos obtenidos directamente del voto ciudadano en las circunscripciones uninominales, de manera que cada partido tiene una representación fidedigna en el Parlamento, ampliamente representativa de la voluntad ciudadana.

El sistema electoral proporcional personalizado otorga a cada fuerza electoral la cuota de representación que corresponde a sus votos y al apoyo ciudadano, pero los parlamentarios obtenidos emanan en parte de la decisión directa del elector por el parlamentario en los distritos uninominales y de su preferencia ideológico programática en el segundo voto por lista de partidos, posibilitando una mayor cerca-

nía con los electores y una rendición más efectiva de cuentas de los parlamentarios.

Debe dejarse claro que esta perspectiva es distinta a la existencia de sistemas que establecen una amplia proporción de distritos uninominales y una proporción minoritaria de diputados elegidos por sistema proporcional como actualmente existe en México y otros países del área.

C. *Elecciones sucesivas de presidente de la República y Parlamento por periodos que no sean largos. Reelección presidencial*

Un sistema semipresidencial y su lógica de posibilitar un Gobierno unificado si la voluntad ciudadana así lo determina, posibilitando un funcionamiento presidencial según la primera hipótesis antes descrita, requiere periodos presidenciales y parlamentarios que no sean demasiado prolongados, debiendo ser de cuatro a cinco años, y en lo posible el mandato presidencial debe ser similar al parlamentario. Esta es la perspectiva que tuvo que asumir Francia, que disminuyó el periodo presidencial de 7 a 5 años. Ello impide que las autoridades electivas se alejen de la voluntad efectiva del cuerpo político de la sociedad y se mantengan atentos a la solución de los temas políticos, económicos y sociales más relevantes para la ciudadanía.

El presidente de la República debe ser elegido por la ciudadanía, como hemos señalado, por sistema mayoritario uninominal a dos vueltas, lo que significa que la elección esté prevista con treinta o veintiún días de anticipación a la elección parlamentaria, lo que potencia la concordancia de la mayoría presidencial con la mayoría parlamentaria, favoreciendo la votación en bloque del elector, ya que la elección parlamentaria se realiza con la eventual segunda votación de la elección presidencial si ningún candidato presidencial ha obtenido la mayoría absoluta en la primera votación. Sin embargo, el sistema no garantiza una mayoría parlamentaria para el presidente de la República, ya que la ciudadanía puede preferir un Gobierno dividido, votando para parlamentario por un partido diferente de la opción presidencial, de manera tal que una mayoría parlamentaria heterogénea obliga a establecer un Gobierno de cooperación y coalición

que puede ser considerado más satisfactorio para el cuerpo político de la sociedad.

Por otra parte, la facultad presidencial de disolver el Parlamento o la cámara baja del mismo en algunos casos, genera igualmente elecciones separadas de presidente de la República y de Parlamento.

El presidente de la República en un esquema institucional semipresidencial no presenta inconvenientes para la eventual reelección inmediata para el periodo siguiente, si la ciudadanía así lo determina democráticamente a través de su voto.

3. *Las interacciones entre presidente de la República, Gobierno y Parlamento*

Como hemos adelantado, consideramos que el arreglo institucional del tipo de gobierno semipresidencial presenta ventajas comparativas para una toma efectiva de decisiones gubernamentales y con una más amplia satisfacción ciudadana por las decisiones adoptadas, ya sea en la hipótesis de Gobierno unificado o dividido, ya que el Gobierno siempre opera en armonía con la voluntad ciudadana expresada en la elección parlamentaria, que es el órgano más representativo del cuerpo político de la sociedad, ya que incluye la representación de los diversos sectores políticos de la sociedad en forma fidedigna y proporcionada.

A. *El presidente de la República y sus atribuciones*

En el régimen semipresidencial, el presidente de la República debería tener la conducción de las relaciones internacionales y de la negociación y firma de tratados internacionales, para su posterior aprobación o rechazo por el Congreso o Parlamento, como asimismo, tener la facultad para determinar su ratificación. El presidente de la República asume el mando supremo de las Fuerzas Armadas y nombra a sus jefes, para señalar dos competencias que son básicas en la distribución del poder en el Ejecutivo.

El presidente de la República, en materia legislativa, podría también ejercer el derecho de veto suspensivo parcial de proyectos de ley, el cual podría ser superado por 4/7 de los diputados en ejercicio, lo que permite que el jefe de Estado no imponga vetos en materias

que tienen un adecuado respaldo y sean socialmente satisfactorias para la ciudadanía, pero sin dejar de participar en el compromiso a un presidente situado en una posición que cuenta con el respaldo de una amplia minoría parlamentaria. El uso del veto y su suerte dependerá asimismo de la diversidad de fuerzas representadas en el Parlamento y el nivel de disciplina partidaria.

En el ámbito político, el presidente de la República cuenta con la iniciativa para nombrar al primer ministro, el que será un hombre de su confianza, si cuenta con una mayoría parlamentaria que le es afín y que reconoce su liderazgo. Será un miembro de la coalición de Gobierno de un partido distinto al del presidente de la República si se requiere mantener una alianza con partidos de fuerza eventualmente equilibrada, lo que otorga una capacidad de negociación al primer ministro con el presidente de la República, la que será limitada. La tercera hipótesis es el nombramiento como primer ministro del jefe de la oposición parlamentaria al presidente, si este último se encuentra en minoría en el Parlamento, dando lugar al proceso de cohabitación como ha sido denominado en Francia, donde ha operado con un presidente socialista y un Gobierno de centroderecha y viceversa.

No debe olvidarse que el presidente de la República cuenta políticamente con un arma significativa en la disolución parlamentaria, como atribución privativa, la cual le permite eventualmente intentar un cambio de mayoría parlamentaria y generar un Gobierno unificado si tiene éxito o de lo contrario quedarse con un ejercicio estricto de su competencias constitucionales y dejar gobernar a un primer ministro con un programa de gobierno diferente al suyo sustentado en el respaldo de la mayoría parlamentaria, por lo menos hasta el siguiente proceso electoral.

En una cierta aproximación, podemos señalar que el presidente de la República podría disponer de las siguientes atribuciones, que ejerce sin refrendo ministerial:

- a) El nombramiento del primer ministro o presidente del Consejo de Ministros, previa consulta con los líderes de los diferentes partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados.
- b) Remover al primer ministro de sus funciones.
- c) Disolver la Cámara de Diputados, convocando inmediatamente a elecciones parlamentarias que se realizarán en un plazo no inferior

a 60 ni mayor de 90 días, para hacer frente a un conflicto político grave de ésta con el Gobierno o en caso de una cuestión nacional de importancia excepcional.

d) Convocar a plebiscito o referéndum en los casos expresamente señalados en la Constitución.

e) Dirigir mensajes al Parlamento o a la ciudadanía.

f) Convocar al Consejo de Ministros bajo su presidencia.

g) Ejercer iniciativa de reforma constitucional.

h) Ejercer el derecho de veto suspensivo parcial en el proceso de formación de la ley.

i) Promulgar las leyes y ordenar su publicación en el *Diario Oficial*.

j) Ejercer legitimación activa ante el Tribunal Constitucional para activar el control de constitucionalidad en forma preventiva o reparadora respecto de preceptos legales, normas administrativas, reglamentos parlamentarios, autos acordados de tribunales superiores de justicia o de tribunales especiales que considere inconstitucionales.

k) Representar al Estado en el exterior, acreditar a los embajadores y ministros extraordinarios ante las potencias extranjeras u organismos internacionales. Los embajadores, enviados extraordinarios y cónsules de otras potencias se acreditan ante el presidente de la República.

l) Nombrar los embajadores y ministros diplomáticos con acuerdo del Senado a proposición del primer ministro.

m) Designar y remover a los jefes de las ramas de las Fuerzas Armadas y disponer el nombramiento, ascenso y retiro de los oficiales de las Fuerzas Armadas en la forma establecida por la Constitución y las leyes.

n) Presidir los consejos y comités superiores de la defensa y seguridad nacional.

o) Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuir las, según las necesidades del país.

p) Nombrar algunos magistrados del Tribunal Constitucional y Corte Suprema de Justicia.

q) Nombrar al contralor general de la República con acuerdo de la mayoría de los senadores en ejercicio.

r) Disponer de potestad administrativa para organizar la estructura y funcionamiento de los servicios públicos dependientes de la Presidencia de la República.

s) Nombrar y remover a los funcionarios que la ley determine como de su exclusiva confianza.

Entre las atribuciones presidenciales sujetas a refrendo ministerial podrían consignarse, por lo menos, las siguientes: declarar o prorrogar los estados de excepción nacional expresamente consignados en la Constitución, en los casos y formas prevista por ella, y declarar la guerra, previa autorización por ley.

B. *El Gobierno y sus atribuciones*

En el tipo de gobierno semipresidencial siempre será el primer ministro o presidente del Consejo de Ministros el que dirija la política gubernamental en sus ámbitos económico, financiero, social y cultural. El Gobierno es quien implementa el programa gubernamental, ya sea como expresión unificada de las orientaciones determinadas por el presidente, respaldado por la mayoría parlamentaria, o como expresión autónoma del Gobierno, sustentado y respaldado por la mayoría parlamentaria.

El primer ministro o jefe de Gobierno es nombrado por el presidente de la República, quién nombra también a los ministros de Estado a propuesta del primero.

El primer ministro y los ministros de Estado están vinculados por el programa de gobierno y los acuerdos adoptados en Consejo de Gobierno o de Gabinete.

El primer ministro es políticamente responsable ante el presidente de la República y ante la Cámara de Diputados.

Los ministros de Estado son responsables políticamente en el ámbito de sus competencias ante el primer ministro y ante la Cámara de Diputados, quienes pueden removerlo de sus funciones.

El primer ministro preside el Consejo de Ministros, integrado por todos los ministros de Estado, salvo los casos en que sea convocado por el presidente de la República, en cuyo caso lo presidirá este último.

Son atribuciones del primer ministro o presidente del Consejo de Ministros:

a) Elaborar y proponer a la Cámara de Diputados el programa de gobierno, el que debe ser aprobado por ésta.

b) Proponer al presidente de la República el nombramiento de ministros de Estado y su remoción.

c) Solicitar a la Cámara de Diputados un voto de confianza sobre una declaración de política general o sobre todo asunto relevante de importancia nacional.

d) Proponer al presidente de la República, previa deliberación en Consejo de Ministros, la disolución de la Cámara de Diputados. Dicha proposición no podrá ser propuesta ni deliberada cuando se haya presentado una moción de censura y ésta se encuentre en trámite o cuando se encuentre vigente un estado de excepción constitucional.

e) Ejercer la iniciativa de ley o la iniciativa exclusiva de ley en los casos previstos en la Constitución.

f) Concurrir a la formación de las leyes de conformidad con la Constitución (determinación de urgencia y calificación de ella; derecho de veto suspensivo parcial, entre otros aspectos).

g) Ejercer la potestad reglamentaria autónoma o de ejecución de las leyes.

h) Nombrar a los jefes superiores de los servicios públicos y los demás funcionarios que se consideren de exclusiva confianza de acuerdo con la ley y removerlos.

i) Proveer los demás empleos públicos de acuerdo con la ley.

j) Requerir el pronunciamiento del Tribunal Constitucional cuando tenga duda acerca de la constitucionalidad de preceptos legales, administrativos u otros que determine la Constitución o las leyes.

k) Ejercer las demás atribuciones que le otorguen la Constitución o las leyes.

El Gobierno cesa en funciones cuando es objeto de un voto de censura por la Cámara de Diputados; por la dimisión, muerte o declaración de incapacidad absoluta del primer ministro; por la remoción del primer ministro efectuada por el presidente de la República.

El Gobierno dimisionario permanece en funciones hasta la toma de posesión de un nuevo Gobierno, desarrollando las funciones administrativas corrientes.

Esta perspectiva requiere que el primer ministro o jefe de Gobierno cuente siempre con iniciativa de ley junto con los parlamentarios, o incluso en ciertas materias pueda contar con iniciativa exclusiva de ley en diversas materias para garantizar la conducción del programa de gobierno en materias económico-sociales, iniciativa exclusiva que puede ser más o menos amplia según las realidades particulares y el desarrollo institucional de cada sociedad política.

C. *Relaciones del Gobierno con la Cámara de Diputados o el Congreso unicameral*

El primer ministro debe concurrir dentro de los treinta días siguientes a su nombramiento por parte del presidente de la República ante la Cámara de Diputados para exponer, debatir y obtener la aprobación del programa de gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su gestión, el que podrá ser rechazado por la mayoría de los diputados en ejercicio. Esta perspectiva implica que el presidente de la República no puede imponer a un primer ministro que no cuente con el respaldo de la mayoría parlamentaria.

La Cámara de Diputados puede hacer efectivo un *voto de censura o desconfianza constructivo* respecto del Gobierno, el que podrá ser presentado a iniciativa de una quinta parte de los diputados en ejercicio, el cual contendrá el nombre del candidato a primer ministro y un programa de gobierno alternativo, que de ser aprobado el voto de censura asumirá como nuevo Gobierno. Dicho voto de censura e investidura simultáneamente debe ser aprobado por la mayoría de los diputados en ejercicio. La aprobación del voto de censura implica la cesación inmediata del antiguo Gobierno y el nombramiento del nuevo Gobierno por el presidente de la República.

El voto de desconfianza constructivo, si bien conspira con la libertad de maniobra del presidente de la República para conformar un Gobierno, contribuye a otorgar estabilidad a los gobiernos y evita las rotativas ministeriales que son contrarias a una adecuada gobernabilidad del sistema político.

A su vez, una quinta parte de los diputados en ejercicio debiera estar facultada para interpelar a los ministros de Estado o al primer ministro, la que debe formularse por escrito, y los interpelados debie-

ran contestar las interpelaciones que se le hayan hecho llegar con 72 horas de anticipación en una sesión especial los días viernes de cada semana. La respuesta de las interpelaciones da derecho a réplica de los diputados que hayan presentado la interpelación y derecho a dúplica de ministro interpelado.

Asimismo, la facultad del presidente de la República de disolver la Cámara de Diputados no puede ser ejercida mientras se tramita un voto de censura contra el Gobierno, durante un estado de excepción constitucional o en el último año del mandato presidencial.

Asimismo, para evitar la perspectiva lejana pero posible de un presidente de la República minoritario en la voluntad popular y en el Parlamento, el cual obstruya el proceso político o pueda intentar provocar una crisis del sistema institucional, debe establecerse la posibilidad de su destitución del cargo a través de un referéndum, luego de un procedimiento en el cual la Cámara de Diputados adopta el acuerdo de convocar al referéndum por tres quintos de los diputados en ejercicio, adoptada dicha decisión el presidente queda suspendido de sus funciones, las cuales son asumidas por el vicepresidente de la República. Si el referéndum se pronuncia a favor de la destitución del presidente de la República, este cesará en el cargo. Por el contrario, si el presidente es ratificado en el cargo por la confianza ciudadana, este reasume sus funciones, disuelve la Cámara de Diputados y llama de inmediato a una nueva elección.

La atribución de convocar a referéndum para determinar la eventual destitución del presidente de la República, lo podrá ejercer la Cámara de Diputados una sola vez durante el respectivo periodo del mandato parlamentario.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

El régimen semipresidencial ofrece innegables ventajas funcionales frente al presidencialismo latinoamericano, manteniendo una separación flexible de poderes y un Ejecutivo dual que mantiene la figura institucional del presidente de la República enraizada culturalmente en dos siglos de evolución latinoamericana, con poderes reales pero limitados, dentro de un régimen constitucional democrático equilibrado y con controles políticos y jurídicos efectivos, como asimismo con

arbitrajes del cuerpo político que permiten solucionar dentro del sistema democrático constitucional los bloqueos institucionales de los presidencialismos, manteniendo un nivel de gobernabilidad satisfactorio.

En este sentido, la gobernabilidad sólo es posible si el desempeño de la función gubernamental posibilita la adopción de decisiones oportunas ante la demanda efectuada por los diversos sectores de la sociedad, las cuales son eficientes y eficaces, son aceptadas por la ciudadanía y producen satisfacción social, además de preservar una cierta coherencia en el tiempo.⁷⁶ Finalmente, esta gobernabilidad exige que las instituciones gubernamentales cuenten con suficiente legitimidad y respaldo social y político.

El sistema semipresidencial, a diferencia del presidencialismo, opera mediante la cooperación entre los diversos actores políticos e institucionales con base en consensos mayoritarios y no la imposición de un presidente de la República, sin respaldo parlamentario y muchas veces en confrontación abierta con el Congreso Nacional. En el semipresidencialismo no hay cabida para mesianismos presidenciales por sus mecanismos de control político y jurídico que permiten tener conciencia a los jefes de Estado de sus poderes limitados.

El semipresidencialismo contribuye funcionalmente a disciplinar a los parlamentarios de Gobierno, ya que en la votación de cada proyecto, no sólo deben tener en consideración los fundamentos del proyecto en sí mismo, sino también tener presente el sostenimiento del Gobierno en curso.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE RAMÍREZ, Gonzalo, "La competencia del Poder Ejecutivo en la Constitución Nacional de 1967", en varios autores, *Temas de derecho constitucional*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, núm. 1, noviembre de 1985.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, México, FCE, 1995.

⁷⁶ Flisfish, Ángel, "Gobernabilidad y consolidación democrática. Sugerencias para la discusión", *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. LI, núm. 3, 1989, pp. 113 y ss.

- y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco, “Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, año 9, núm. 19, 2001.
- ALMOND, Gabriel y BIRGHMAN, Powel, *The Comparative Politics. A Development Approach*, Lille, Brown & Co., 1966.
- ANCKAR, Dag *et al.*, *The Consensual Democracies? The Government and Politics in Scandinavian States*, Oxford, 1988.
- ANDUEZA, José Guillermo, “¿Presidencialismo caudillista o cesarista?”, en CASAL H., J. M. *et al.* (coords.), *Tendencias actuales del derecho constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central-Universidad Católica Andrés Bello, 2007.
- ARDANT, Phillipe, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, LGDJ, 1996.
- ARISMENDI A., Alfredo, “La separación de poderes y el sistema presidencial”, en CASAL H., J. M. *et al.* (coords.), *Tendencias actuales del derecho constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central-Universidad Católica Andrés Bello, 2007.
- ARRIAGADA H., Genaro, “Después de los presidencialismos... ¿qué?”, en GODOY, Óscar (ed.), *Cambio de régimen político*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992.
- ARTER, David, “Government in Finland: a Semi-Presidential Model?”, *Parliamentary Affairs*, núm. 38, 1995.
- BARBAGELATA, Aníbal Luis, “La competencia del Consejo de Ministros en la Constitución uruguaya de 1967”, en varios autores, *Temas de derecho constitucional*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1985.
- BARROS B., Enrique, “La distribución del poder en el régimen semi-presidencial. Análisis institucional del régimen político francés”, en GODOY, Óscar (ed.), *Cambio de régimen político*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992.
- BEYME, Klaus von, *Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, Munich, R. Piper & Cia., 1970.
- BINGHMAN POWELL, G., *Contemporary Democracies. Participation, Stability and Violence*, Cambridge, 1982.
- BLONDEL, J. *et al.*, *El Gobierno: estudios comparados*, Madrid, Alianza Universidad, 1981.
- BREWER-CARIÁS, Allan, *La Constitución de 1999*, Caracas, 2000.

- CARBALLO, M., “Le caractère présidentiel des régimes politiques ibéroaméricains”, en varios autores, *Études offerts á J. Lambert*, París, Cujas, 1976.
- CARPIZO, Jorge, “México ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales*, México, julio-diciembre de 1999.
- , *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, 2007.
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, *Alcances y aplicación de la nueva Constitución uruguaya*, Montevideo, 1967.
- , “La jefatura del Estado en la Constitución uruguaya”, en varios autores, *Temas de derecho constitucional*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1985.
- CHARLOT, Jean, *La politique en France*, París, Éditions de Fallois, 1994.
- COLOMER VIDAL, Antonio, “El presidencialismo iberoamericano”, en varios autores, *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992.
- COLOMER, Joseph y NEGRETTO, Gabriel, “La gobernanza de la democracia presidencial”, en MORA-DONATTO, Cecilia (coord.), *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- CORREA FREITAS, Rubén, “Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la Constitución uruguaya”, en MORA-DONATTO, Cecilia (coord.), *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- COTARELO, Ramón, “El sistema político de la República francesa”, en *Teoría del Estado y sistemas políticos*, UNED, vol. 1, 1986.
- , *Sistemas políticos de la Unión Europea*, Madrid, Universitas, 1993.
- CUMPLIDO, Francisco, *El sistema democrático en América Latina*, Santiago, ICHEH, 1984.
- , “Análisis del régimen semipresidencial en Chile”, en GODOY, Óscar (ed.), *Cambio de régimen político*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1992.
- DUVERGER, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, PUF, 1978, 2 vols.
- , *Echec au Roi*, París, Albin-Michel, 1978.

- , “A New Political System Model: Semipresidential Government”, *European Journal of Political Research*, núm. 8, 1980.
- , *La cohabitation des francais*, París, PUF, 1987.
- ESPINOSA-SALDAÑA B., Eloy, “Presidencialismo latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del Estado de derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto”, en varios autores, *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, serie Doctrina Jurídica núm. 101.
- FERNÁNDEZ B., Mario, *Presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo. Tres tesis sobre un sistema de gobierno para Chile*, Santiago, Mimeo-Centro de Estudios para el Desarrollo, 1986.
- FERREYRA, Raúl Gustavo, “Crisis de las potestades del Congreso. A propósito de algunas patologías del sistema de gobierno presidencialista argentino”, en MORA-DONATTO, Cecilia, *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- FLISFISH, Ángel, “Gobernabilidad y consolidación democrática. Sugerencias para la discusión”, *Revista Mexicana de Sociología*, LI, núm. 3, 1989.
- FLORES JUBERÍAS, Carlos, “Caracteres fundamentales de la nueva Constitución rumana de 1991”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 85, 1994.
- (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales-Ediciones Alfonso El Magnanim y Generalitat Valenciana, 1997.
- FUSILIER, Raymond, *Les pays nordiques*, París, LGDJ, 1965.
- GARCÍA BELAUNDE, D. et al., *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Dykinson, 1992.
- GODOY A., Óscar (comp.) *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1990.
- GOOSENS, Charles, “Le régime parlementaire des états européens”, *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, t. III.

- GREILSAMMER, Ilan, "Cohabitations a la francaise et a l'israélienne", *Revista Francesa de Ciencia Política*, vol. 39, febrero de 1989.
- HERNÁNDEZ VALLE, Rubén, "El sistema constitucional costarricense", en GARCÍA BELAUNDE, D. *et al.*, *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Dykinson, 1992.
- HIDALGO, Alfredo, Una Revisión de la Noción Semipresidencial. Finlandia y Francia, Dos Modelos Semipresidenciales Frente a Frente, Working Paper, Barcelona, Universidad de Cadiz, núm. 122, 1996.
- JANSSON, Jean-Magnus, "Le Président de la République: arbitre ou dirigeant?", *Journes Internationales Organisées par l'Institut Charles de Gaulle*, París, UNESCO, 1990, EH. 389.
- , "Le régime semi-présidentiel finlandais: dispositions légales, pratique politique", en DUVERGER, Maurice (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, París, PUF, 1986.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, 6a. ed., Tecnos, 1983.
- JULIEN-LAFERRIÈRE, François, "La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia", en FLORES JUBERÍAS, Carlos (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales-Edicions Alfons El Magnanim y Generalitat Valenciana, 1997.
- KASTARI, Paavo, "Le chef de l'Etat dans les institutions finlandaises", *Revue de Droit Public*, París, t. 83, núm. 5.
- , *La Présidence de la République en Finlande*, Éditions de la Baconniere, 1961.
- LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A., *Les régimes parlementaires européens*, París, PUF, 1966.
- LANZARO, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001.
- LIJPHART, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Barcelona, Ariel, Ciencia Política, 1987.
- *et al.*, *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Buenos Aires, Eudeba, 1988.
- LINDMAN, Sven, *Presidential Power in Focus. The Case of the Finnish President*, Turku, Publications of the Research Institute of the Abo Akademi Foundation, 1979.

- LINZ, J. *et al.*, *Formas de gobierno. Relaciones Ejecutivo-Parlamento*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1993, serie Lecturas Constitucionales Andinas núm. 2.
- , *Reformas al presidencialismo en América Latina ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo?*, Caracas, Comisión Andina de Juristas-Jurídica Venezolana, 1993.
- y VALENZUELA, Arturo, *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza Universidad, 1997.
- (eds.), *La crisis de la democracia presidencial*, Madrid, Alianza, 1997.
- , *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.
- LUJAMBIO, Alonso, “Adiós a la excepcionalidad. Régimen presidencial y Gobierno dividido en México”, en LANZARO, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO-ASDI, 2001.
- , *El poder compartido*, México, Océano, 2000.
- y MARTÍNEZ, Jaime, “Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública. Un intento de clarificación conceptual”, en MORA-DONATTO, Cecilia (coord.), *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, 3a. ed., México, 1986.
- MAINWARING, Scott, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 88, 1995.
- y SHUGART, Matthews S. (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1997.
- MARTÍNEZ, Rafael, *El Semipresidencialismo: Estudio Comparado*, Working Paper, Barcelona, Universidad de Barcelona, núm. 154, 1998.
- MIRANDA, Jorge, “Le régime semi-présidentiel portugais entre 1976-1979”, en DUVERGER, Maurice (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, París, PUF, 1986.
- , “As instituições políticas portuguesas”, en TAJADURA TEJADA, Javier (coord.), *La Constitución portuguesa de 1976. Un estudio*

- académico, treinta años después*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- MODERNE, Frank, “El sistema semipresidencial francés”, en varios autores, *La reforma del Estado: estudios comparados*, México, UNAM-Presidencia de la República, 1996.
- MOULIN, Richard, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, París, LGDJ, 1978.
- NATALE, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995.
- NEGRETTO, Gabriel, “Hacia una nueva visión de la separación de poderes en América Latina”, en varios autores, *VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- NINO, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992.
- , “El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia”, en varios autores, *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, *Análisis Crítico del Presidencialismo y Consideraciones sobre una Alternativa de Régimen Semipresidencial para Chile*, Documento de Trabajo, Santiago, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, núm. 7, 1986.
- , *El régimen semipresidencial. ¿Una nueva forma de gobierno democrático?*, Santiago, Andante, 1986.
- , “I regimi prezidenciali di América Latina”, *Quaderni Costituzionali*, t. VIII, núm. 3, diciembre de 1988.
- , “Los regímenes presidencialistas de América Latina”, *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.
- , *Un régimen semipresidencial para Chile*, Santiago, ICHEH, 1984.
- , *Teoría y práctica para una sociedad participativa*, Santiago, Andante, 1986.
- , “Tópicos sobre clasificación de los tipos de gobierno constitucionales democráticos”, *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en homenaje al profesor Allan Brewer-Carias*, Madrid, Civitas, 2003, t. I.
- , *Regímenes políticos contemporáneos*, 2a. ed., Santiago, FCE-Jurídica de Chile, 1993.

- NOHLEN, Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial, 1999.
- y FERNÁNDEZ, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- NOUSIAINEN, Jaakko, “Semipresidencialismo in Finland in comparative perspective”, *International Political Science Association, XVI World Congress of the International Political Association*, Berlín, 21-25 de agosto de 1994.
- PAOLI, Francisco, *La transición incompleta*, México, Granados Chapa Editores, 2006.
- PARODI, Jean Luc, “Les carrefours de la cohabitación”, *Revue Politique et Parlementaire*, París, núm. 919, 1985.
- PEGORARO, Lucio y RINELLA, Angelo (eds.), *Semipresidenzialismi*, Padua, Cedam, 1997.
- PETOT, Jean, “La notion du régime mixte”, en varios autores, *Homage a Ch. Eisenmann*, París, Cujas.
- PLANAS, Sergio, *Regímenes políticos contemporáneos*, México, FCE, 1997.
- PRIME MINISTER’S OFFICE (ed.), *The Basic Principles of the Finnish Government Decision-Making Structure and Procedure*, Helsinki, 1988.
- QUERMONE, J. L., “La présidence de la République et le système de partis”, *Revista Pouvoirs*, París, núm. 41, 1987.
- QUIROGA LAVIÉ, H., *Derecho constitucional latinoamericano*, México, UNAM, 1991.
- REAL, Alberto-Ramón, “Primeras perspectivas de la Constitución uruguaya de 1967”, en varios autores, *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Obra en homenaje a Enrique Sayagués-Laso*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, t. III.
- RIZ, Liliana de y SABSAY, Daniel, “El jefe de Gabinete en el sistema presidencial argentino”, en NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ B., Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998.
- ROY, Maurice-Pierre, *Les régimes politiques du tiers monde*, París, LGDJ, 1979.
- SABSAY, Daniel, “El semipresidencialismo, una visión comparada”, en NINO, Carlos Santiago *et al.*, *El presidencialismo puesto a prueba*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

- y ONAINDIA, José, *La Constitución de los argentinos*, Buenos Aires, Errepar, 1997.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro, “Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistémico para la gobernabilidad democrática. El ‘minipremier’ en el Perú y en la Argentina. Experiencias y perspectivas”, *Revista Peruana de Derecho Público*, año 4, núm. 7, julio-diciembre de 2003.
- SAKSLIN, Maija, *The Finnish Constitution in Transition*, The Finnish Society of Constitutional Law, 1991.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1996.
- , “Niether Presidentialism or Parliamentarism”, en VALENZUELA, A. (comp.), *Presidential or Parliamentary Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1990 (trad. al castellano en GODOY, Óscar (ed.), *Cambio de régimen político*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992).
- *et al.*, “Consideraciones sobre alternativas semipresidenciales y parlamentarias de gobierno”, *Revista de Estudios Públicos*, Santiago, Centro de Estudios Públicos, núm. 42, 1991.
- SEMINO, Miguel Ángel, “El parlamentarismo en el Uruguay (teoría y realidad)”, *Vox Juris, Revista de Derecho*, Lima, Universidad de San Martín de Porres, 1993.
- SORSA, K. y SARAVITA, I., “La situation juridique du Premier Ministre de Finlande en face du Président de la République”, en DUVERGER, Maurice (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, París, PUF, 1986.
- SULERMAN, Ezra, “Presidential government in France”, en ROSE, Richard y SULERMAN, Ezra, *Presidents and Prime Ministers*, Washington, DC, American Interprise Institute, 1980.
- THIBAUT, Françoise, *La Finlandia*, París, LGDJ, 1979.
- THURBER, James, *La democracia dividida. Cooperación y conflicto entre el presidente y el Congreso*, Buenos Aires, Heliasta, 1995.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, *El Poder Ejecutivo latinoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1979.

- VASILESCU, Florin, "Considerations sur le régime politique actuel de la Roumanie", *Revue Française de Droit Constitutionnel*, París, núm. 23, 1995.
- WRIGHT, Vincent, "The President and the Prime Minister: Subordination, Conflict, Symbiosis or Reciprocal Parasitism?", en HAYWARD, Jack, *De Gaulle to Mitterrand: Presidential Power in France*, Londres, Hurst and Co, 1993.
- WYRWA, Tadeusz, *Les Républiques Andines*, París, LGDJ, 1972.
- WYRZYKOWSKI, Mirosław, "Las reformas constitucionales en Polonia", en FLORES JUBERÍAS, Carlos (dir.), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales-Edicions Alfons El Magnanim y Generalitat Valenciana, 1997.
- ZILEMENOS, Constantin, *Naissance et evolution de la fonction de Premier Ministre dans le régime parlementaire*, París, LGDJ, 1976.