

## Capítulo sexto. La singularidad de los sistemas intermedios

### y autoritarios . . . . . 141

#### I. Sistemas intermedios . . . . . 141

##### 1. Alemania (República de Weimar) . . . . . 143

##### 2. Finlandia . . . . . 151

##### 3. Francia . . . . . 154

##### 4. Portugal . . . . . 167

#### II. Sistemas autoritarios . . . . . 170

##### 1. China . . . . . 170

##### 2. Corea (del norte) . . . . . 172

##### 3. Corea (del sur) . . . . . 172

##### 4. Cuba . . . . . 174

##### 5. Libia . . . . . 175

##### 6. Taiwán . . . . . 175

##### 7. Vietnam . . . . . 176

## CAPÍTULO SEXTO

### LA SINGULARIDAD DE LOS SISTEMAS INTERMEDIOS Y AUTORITARIOS

#### I. SISTEMAS INTERMEDIOS

En su fase inicial, la construcción del Estado constitucional dio lugar a que se fueran definiendo modalidades dominantes, de suerte que los sistemas presidenciales tendieron a identificarse con el modelo estadounidense y, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, con el presidencialismo plebiscitario de matriz bonapartista. A su vez, los sistemas parlamentarios recibieron la impronta de Westminster, aunque en otras latitudes experimentaron los ajustes derivados de la presencia de varios partidos que contendían por el poder y que generaron variantes de parlamentarismo menos estable que el británico.

La implantación paulatina entre los ingleses de un sistema que comenzó a gestarse con la llegada de la incipiente tradición parlamentaria normanda, se hizo expresa en 1215 y evolucionó con lentitud hasta consolidarse con el *Petition of Rights*, de 1628, con el *Habeas Corpus Act*, de 1679, y con el *Bill of Rights*, de 1689. Ese sistema, construido a partir de numerosas costumbres y de algunas leyes, confirió un perfil característico al sistema parlamentario y a lo que a lo largo del siglo XIX se identificó como “monarquía constitucional”.<sup>47</sup> Las nuevas repúblicas siguieron el modelo presiden-

<sup>47</sup> Sin embargo, no debe omitirse el ejemplo precursor de la Constitución sueca de 1720, que otorgaba una importante fuerza decisoria al *Riksdag* (Parlamento) que, como en otros casos europeos, tenía sus raíces en la Edad Media. La

cial y las viejas monarquías se adecuaron al modelo parlamentario inglés. La expansión del sistema parlamentario está asociada a las acciones de supervivencia de las monarquías. En cierta forma la parlamentarización de los sistemas presidenciales obedece a una lógica similar: superar una tradición de fuerte concentración del poder.

En la actualidad es posible distinguir los sistemas constitucionales presidenciales y parlamentarios, pero hay algunos que se sitúan en un ámbito de difícil clasificación. Aunque se hacen esfuerzos doctrinarios en el sentido de identificar algunos sistemas como *semipresidenciales* o como *semiparlamentarios*, no se han conseguido definir de manera uniforme y pacífica los elementos característicos de esas supuestas formas de gobierno. La razón es sencilla: toda combinación de elementos procedentes de los tipos básicos de gobierno (presidencial o parlamentario), admite grados variables, por lo que en buena medida cada sistema acaba por ser *único*, en la medida en que sea posible semejante grado de originalidad.

Si atendemos a todas las posibles variaciones en cuanto a la manera de estructurar e interrelacionar los órganos del poder, se verá que cada arreglo obedece a motivaciones distintas, tiene sus propias características y confiere a las instituciones un aspecto peculiar. En este estudio se ha visto, por ejemplo, la función de cada instrumento de control parlamentario dentro de sistemas de esencia presidencial, y ha sido posible identificar un número muy elevado de variaciones en lo que atañe a cada una de esas modalidades; variaciones que se acentúan cuando se revisa la interacción entre el conjunto de las instituciones.

Además de los sistemas susceptibles de ser encuadrados en el ámbito presidencial o en el parlamentario, existen otros que se hace difícil clasificar. Esto sucedió, en primer lugar, con las Constituciones de Portugal, de 1911, y de Weimar y Finlandia, de 1919; y años más tarde con la de Francia, de 1958, y con la de Portugal,

palabra misma es llamativa, porque de manera literal *Riksdag* significa “el día del reino”, o sea, del pueblo. El significado es semejante a la voz alemana *Reichstag*.

de 1976. En los tres primeros casos se transitó de un sistema monárquico absoluto (en el caso finlandés, como parte de la monarquía rusa) a uno republicano y democrático; en el caso francés, se pasó de una República asamblearia a una democracia gobernable, y en el segundo caso portugués, de una República autocrática a una presidencial parlamentaria.

### 1. *Alemania (República de Weimar)*

La Constitución de Weimar sustituyó la de 1871, y ésta a la que rigió la Confederación Alemana del Norte, de 1867. Muchos de los preceptos de las Constituciones monárquicas presentaban una gran semejanza; eso sucedía en el caso de la figura del canciller del Imperio (*Reichskanzler*), quien era designado por el monarca, ante el que respondía (artículo 15). Conforme a la Constitución de 1871, la Dieta sólo podía ser disuelta por el Consejo Federal, con el consentimiento del emperador (artículo 24), pero el Consejo Federal estaba integrado por representantes de los estados prusianos, sujetos al deber de obediencia hacia quienes los designaban. El Consejo, además, era presidido por el canciller (artículos 6o. y 15). Esta combinación permitía un uso razonable del poder de disolución.

Otto von Bismarck ocupó la Cancillería durante casi 30 años, y a él le correspondió diseñar las Constituciones de 1867 y de 1871. Este modelo bismarckiano, que en cierta forma estuvo presente al construir el sistema de gobierno de Weimar, se explica desde la perspectiva de un dirigente político conservador de extraordinaria capacidad. Su concepción del poder no lo conducía a rivalizar con el del monarca, pero sí a construir los medios institucionales adecuados para consolidar su autoridad y así disponer de amplios márgenes de acción. El autor de la iniciativa no fue el canciller, sino

Rudolf von Bennigsen,<sup>48</sup> un vigoroso político liberal en quien Bismarck encontró apoyo para la unificación alemana.

Por su parte, la Constitución de Weimar está enmarcada por dos acontecimientos adversos: la ominosa paz de Versalles y la trágica ascensión del nazismo. Además, una fuerte turbulencia social y política sucedió en Alemania al final de la primera gran guerra. La aparición de movimientos radicales, los homicidios de que fueron víctimas Kart Eisner, Rosa Luxemburg y Kart Liebknecht, el surgimiento de la efímera República Soviética de Baviera, una inflación sin precedentes, sumados a la vetustez de un grupo dirigente deseoso de conservar sus privilegios y a las transacciones de la naciente República encabezada por Friederich Ebert, generaron un ambiente de tensión sofocante. En esas circunstancias fue elaborada y comenzó a regir la Constitución de Weimar.

El proyecto constitucional fue elaborado por un grupo de expertos encabezado por un notable jurista, Hugo Preuss, y en el que también figuraba Max Weber. La memoria de Preuss quedó sepultada por el aparente fracaso de la Constitución. En cuanto a cómo y por qué se gestó el modelo del sistema presidencial parlamentario, suele atribuirse a las ideas de Preuss. Incluso se afirma que se inspiró en el jurista alsaciano Robert Redslob, autor de una obra que parece haber tenido influencia en el momento que sesionaba el constituyente y quien muchos años después formuló un análisis de las inclinaciones políticas alemanas.

Desde el punto de vista de Redslob, la vocación política dominante en Alemania se orientaba hacia la monarquía, acompañada por los instrumentos que la hacían razonable. Los alemanes, agregaba, habían construido un sistema híbrido que permitía la coexisten-

<sup>48</sup> Cfr. Weber, Max, "Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada", *Escritos políticos*, México, Folios, 1984, t. I, p. 68. El padre de Weber militó en el Partido Nacional Liberal fundado por Bennigsen; ambos cultivaron una amistad cercana. Cfr. Weber, Marianne, *Max Weber. Una biografía*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1995, p. 137.

cia de la monarquía y la democracia.<sup>49</sup> Con esa misma perspectiva, Redslob había publicado en 1918 su obra central: *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*<sup>50</sup> (*El gobierno parlamentario bien comprendido y mal entendido*), donde exponía la tesis de que un sistema parlamentario “bien entendido” sólo podía existir si había un equilibrio entre los órganos del poder, pero no donde uno de ellos se imponía al otro, ya fuera por privilegiar el poder de la asamblea (absolutismo parlamentario) o por ignorar la función representativa del pueblo (absolutismo monárquico). Estas ideas presentan cierta afinidad con la estructura de la Constitución de Weimar; con todo, Lehnert y Mueller<sup>51</sup> no encontraron citas de Redslob en las obras de Preuss.

Por otra parte, en el último tramo del siglo XIX (1890), Preuss publicó una serie de artículos bajo el título *Organisation der Reichsregierung* (*La organización del gobierno del Reich*), donde sustentaba la necesidad de ampliar las reglas de control y de responsabilidad política del ministerio, incluso limitando los poderes de guerra y de política exterior del monarca.<sup>52</sup>

En 1917 Preuss escribía:

Siempre se ha sustentado entre nosotros el punto de vista de que un sistema autoritario, rígido y bien organizado, es un prerrequisito necesario para Alemania, con objeto de que conserve y ejerza su poderío, en virtud de su posición geográfica y de la presión existente sobre sus fronteras. La amarga experiencia de la Guerra Mundial ha comenzado a sacudir los fundamentos de esa tesis, en tanto que muestra que, en términos de política exterior, Alemania no se ve fortalecida por el contraste que ofrece cuando se le compara con todos los otros Estados

49 Redslob, Robert, *De l'esprit politique des allemands*, París, Librairie de Medicis, 1947, p. 44.

50 *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Eine vergleichende Studie über die Verfassungen von England, Belgien, Ungarn, Schweden und Frankreich*, Tübingen, 1918.

51 Lehnert, Detlef y Mueller, Christoph, *Perspectives and Problems of a Rediscovery of Hugo Preuss*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, p. 28.

52 Citado por Lehnert y Mueller, *cit.*, nota 51, p. 22.

modernos. Por el contrario, Alemania se ve debilitada, y la presión internacional se eleva hasta alcanzar niveles insoportables. La experiencia muestra que los gobiernos que tienen bases en la voluntad popular son más fuertes y más aptos para actuar que los gobiernos autoritarios cuya autoridad se basa en sí mismos.<sup>53</sup>

Las observaciones de Lehnert y Mueller son consistentes con esas tesis parlamentaristas de Preuss, que externa grandes muestras de simpatía por el sistema británico. Esa parece haber sido su inclinación personal originaria. Aunque suele atribuírsele a Preuss haber diseñado el sistema presidencial parlamentario, hay elementos que indican que ese modelo en realidad fue inspirado por Max Weber.<sup>54</sup> Hay coincidencia con un sistema semejante adoptado meses después en Finlandia, y existen notas parecidas con el sistema portugués de 1911 (aunque la gran diferencia es que en Portugal no hubo elección popular del presidente sino hasta 1928), pero la argumentación de esta novedosa forma de acomodar el poder, que se va expandiendo en los sistemas presidenciales contemporáneos, corresponde a Weber.

Cuando Hugo Preuss, profesor de la Universidad de Berlín —jurista respetado por su brillante inteligencia, cultura, orientación democrática y por su obra— ocupó el Ministerio del Interior y recibió el encargo de preparar el proyecto de Constitución, integró un pequeño grupo de expertos entre quienes figuró Weber.<sup>55</sup> Para entonces el sociólogo ya había publicado una serie de ensayos en

53 Preuss, Hugo, “Deutsche Demokratisierung”, *Staat, Recht und Freiheit. Aus 40 Jahren deutscher Politik und Geschichte*, Tübingen, editado por Else Preuss, 1926, pp. 339 y ss. (reimpreso en 1964 por Hildesheim), citado por Lehnert y Mueller, *op. cit.*, nota 51, p. 14.

54 En una carta a su esposa, en diciembre de 1918, Weber le dice “la Constitución en principio ya está lista, muy parecida a mis propuestas. Fueron días de trabajo continuo con gente muy inteligente, todo un placer...”, en Weber, Marianne, *Max Weber. Una biografía*, *cit.*, nota 48, p. 862.

55 Además de Preuss y Weber, participaron otros funcionarios, entre ellos dos subsecretarios, pertenecientes al Partido Social Demócrata. *Cfr.* Mommsen, Hans, *The Rise and Fall of Weimar Democracy*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1996, p. 53.

los que apuntaba con precisión las soluciones que fueron discutidas y de inmediato adoptadas por Preuss y por los demás integrantes del grupo de trabajo.<sup>56</sup>

Al parecer, el presidente Friedrich Ebert valoró las posibilidades de nombrar a Weber para encabezar la comisión redactora del proyecto constitucional. Se inclinó por Preuss por la presión en cuanto a tener el proyecto con la mayor rapidez. Éste era un imperativo político, pues el país padecía excesivas tensiones que podían conducir, como el propio Weber reconocía, a una guerra civil. En una carta a su esposa, el sociólogo le manifiesta que nunca antes se había redactado una Constitución en tan escaso tiempo. En efecto, el proyecto estuvo preparado en cuestión de pocas semanas. La explicación para este hecho la ofrece Mommsen: en julio de 1917, Preuss ya había presentado un proyecto de Constitución al Comando Supremo del Ejército, y esto lo sabía Ebert. La presencia del jurista como responsable del grupo redactor garantizaba un avance acelerado, lo que no habría sucedido de haberse dado el encargo a Weber.

En sus artículos publicados en 1917, previos a la caída de la monarquía, Weber definió su postura a favor del sistema parlamentario y argumentó en contra de la elección plebiscitaria del jefe de Estado. Esta opción, decía, favorece las tendencias cesaristas de los gobernantes.<sup>57</sup> Las circunstancias cambiaron, y en noviembre de 1918 abordó los desafíos de construir una República democrática.<sup>58</sup> Se necesitaba, dijo, hacer “algo nuevo y diferente”. Weber examinó cuatro posibles formas de organizar el gobierno:<sup>59</sup> con un presidente de elección popular, con un presidente elegido por el Parlamento, con un consejo colegiado (como en Suiza), o con un

56 Los trabajos de Weber en materia constitucional aparecieron en diversos periódicos en el verano de 1917 (los correspondientes a “Parlamento y gobierno”), en noviembre de 1918 (agrupados como “La futura forma institucional de Alemania”), y en febrero de 1919 (“El presidente del Reich”).

57 “Parlamento y gobierno...”, *cit.*, nota 48, pp. 150 y ss.

58 “La futura forma institucional de Alemania”, *Escritos políticos*, *cit.*, nota 48, t. II, pp. 253 y ss.

59 *Ibidem*, pp. 276 y ss.



sistema que alternara de manera sucesiva a los representantes de los tres *länder* de mayor peso económico y político. Con relación a cada una de esas opciones analizó las ventajas y desventajas y, a diferencia de la opinión que había sostenido en 1917, se decantó por la elección plebiscitaria del presidente. Apuntó, no obstante, algunos inconvenientes que se ponían de manifiesto en Estados Unidos con motivo de las campañas presidenciales: gastos excesivos y escisión de la sociedad. Los puntos a favor consistían en la capacidad de impulsar un programa socialista, que requería de una sólida implantación popular de la autoridad presidencial.

En febrero de 1919, Weber publicó un nuevo artículo, y en esta ocasión ya no abrió un abanico de posibilidades; apuntó con precisión y decisión a favor de un presidente de elección universal. “Sólo un presidente del *Reich* apoyado por millones de votos pude disponer de la autoridad necesaria para encauzar la socialización”,<sup>60</sup> decía. Además, advertía el peligro representado por los intereses de las oligarquías locales y la fuerte presencia de tendencias “particularistas” que afectaban la unidad del país; un presidente elegido por toda la nación evitaría que esas tendencias cobraran fuerza. Su conclusión fue contundente:

Un presidente del *Reich* electo por el Parlamento a través de un acuerdo de grupos y coaliciones partidarias se transforma en un hombre políticamente muerto. En cambio, un presidente electo por el pueblo que sea jefe del Poder Ejecutivo, del aparato de control administrativo y que posea el derecho a un eventual veto suspensivo y el poder de disolver el Parlamento, además de estar autorizado a convocar un plebiscito, representa el baluarte de la auténtica democracia.<sup>61</sup>

Entre las tesis defendidas por Weber, en la Constitución fue recogida la elección popular directa del presidente (artículo 41). También se incorporó su recomendación en el sentido de que el pe-

<sup>60</sup> “El presidente del *Reich*”, *Escritos políticos*, cit., nota 48, t. II, pp. 303 y ss.

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 304.

riodo fuera de siete años (artículo 43). Este último precepto incorporó asimismo la institución del plebiscito revocatorio del mandato presidencial. Desde 1917 Weber había apuntado que, en los sistemas de elección plebiscitaria, era necesario prever “una forma pacífica de eliminación del dictador cesarista una vez que haya perdido la confianza de las masas”, y en 1919 reiteró que el elegido debía actuar mientras conservara la confianza de las masas.<sup>62</sup> Lo que no previeron Weber y los integrantes de la comisión es que, salvo casos excepcionales, los depositarios del poder popular pueden alcanzar un poder duradero y muy elevadas cotas de influencia popular merced a los instrumentos de propaganda y a las decisiones demagógicas.

El plebiscito revocatorio sólo podía ser convocado por el Parlamento, con una mayoría de dos tercios del total de votos. Para inhibir el uso irresponsable de este medio de control, se establecía que el efecto de que el presidente triunfara en el plebiscito equivalía a su reelección y a la disolución automática del Parlamento.

Otro de los aspectos en los que insistió Weber fue en facultar al Parlamento para integrar comisiones de investigación. Lo había hecho desde sus artículos publicados en 1917, y consiguió que la comisión adoptara su criterio que, a la postre, quedó consignado en el texto (artículo 33). El *derecho de encuesta*,<sup>63</sup> al decir de Weber, era esencial para el funcionamiento equilibrado de un sistema democrático. El artículo 34 de la Constitución desarrolló con amplitud su alcance y facultó al Parlamento para adoptar las normas reglamentarias en esta materia.

También le correspondió a Weber argumentar en favor del referéndum como instrumento de defensa que el presidente podía ejercer frente al Parlamento, bien para hacer valer sus objeciones, bien para resolver las contradicciones surgidas entre el *Reichstag* y el *Reichsrat*. En general, la Constitución ofreció una amplia acogida a este medio de democracia directa, muy valorada por Weber. La

62 “Parlamento y gobierno...”, *cit.*, nota 48, p. 151.

63 *Ibidem*, pp. 107 y ss.

convocatoria a los ciudadanos procedía cuando, además del presidente, la solicitaba un tercio de los parlamentarios (derecho de la oposición o de la minoría, también postulado por Weber), o una décima parte de los votantes registrados. Los votantes podían superar las decisiones parlamentarias, siempre y cuando su participación (aunque no la votación) fuera mayoritaria (artículos 73, 74 y 75).

Además de la parte en cuyo diseño es evidente la influencia de Weber, Preuss incorporó otros elementos en cuanto a la distribución y el equilibrio del poder. El gobierno del *Reich* se depositaba en el canciller y en los ministros (artículo 52), pero se introducía un matiz al imponerles una doble responsabilidad: ante el Parlamento y ante el presidente (artículos 55 y 56). Por otra parte, aunque se indicaba que el canciller y los ministros serían designados y removidos por el presidente (artículo 53), a continuación se disponía que todo el gobierno requeriría de la confianza parlamentaria, y cada uno en lo individual cesaría en sus tareas si era objeto de censura (artículo 54).

La combinación de esos preceptos implicaba facultades importantes: la designación de los ministros estaba condicionada a la confianza presidencial y parlamentaria, y su remoción a la decisión del Parlamento o del presidente. Esto significaba que el canciller o los ministros podían ser censurados por el Parlamento o ser removidos por el presidente, como acciones independientes, que resultaban de la doble responsabilidad que los vinculaba con cada uno de esos órganos del poder. Así se confería un peso político relevante al presidente, pues se le daba un instrumento para ejercer facultades de conducción efectiva sobre el gobierno.

Como corolario de su responsabilidad parlamentaria, los ministros tenían derecho a participar en las sesiones del pleno y de las comisiones (artículo 33). Mal se puede entender que los ministros estén sujetos a la responsabilidad parlamentaria si no tienen acceso libre a sus deliberaciones. Este mecanismo estuvo presente en la Constitución de Weimar, pero con frecuencia es preterido en las

Constituciones que siguen un modelo presidencial con instrumentos parlamentarios de control.

Entre las facultades del presidente figuraba la disolución del Parlamento, aunque sólo una vez por la misma razón (artículo 25). Además, para fortalecer su posición se le confiaron poderes de emergencia. El presidente podía intervenir con la fuerza en los *länder* y suspender los derechos fundamentales por un tiempo. Para revocar esas decisiones, el Parlamento debía rechazarlas por mayoría.

La Constitución de Weimar requería la presencia de un presidente con capacidad jurídica para hacer valer el sentido social de sus preceptos. La coincidencia entre Preuss y Weber estaba apuntada por la trayectoria académica y política de ambos. Los primeros pasos, por cuanto hace a una combinación germinal de instituciones parlamentarias y presidenciales, ya habían sido dados por Bennigsen. Preuss había sido enfático en su vocación parlamentarista, de la que Weber participaba todavía antes de la caída de la monarquía, pero el sociólogo debió persuadir al jurista de las ventajas funcionales que resultarían de utilizar instituciones procedentes de los sistemas presidencial y parlamentario.

La fórmula Preuss-Weber no tuvo los resultados esperados, porque se sumaron muchos factores adversos a la consolidación de la democracia constitucional que ellos habían perfilado, pero el ejemplo quedó, y mucho tiempo después volvió a cobrar vigencia y ha demostrado su viabilidad.

## 2. *Finlandia*

El caso de Finlandia merece una digresión. Se trata de un Estado precursor de innovaciones democráticas, en especial en dos aspectos: fue el primer sistema en el que las mujeres tuvieron el derecho a ser votadas para desempeñar funciones de representación política, y fue el primer sistema constitucional que desarrolló instituciones que combinaban elementos presidenciales y parlamentarios. Conforme al sistema electoral adoptado en 1906, todavía du-

rante la vigencia del Gran Ducado, además de reconocerse el derecho de la mujer al sufragio (apenas practicado en Nueva Zelanda, y con algunas restricciones en Australia y en dos estados de la Unión Americana), también se estableció la posibilidad de que las mujeres pudieran ser postuladas para integrar la Dieta. Como resultado de la aplicación de esta disposición en 1907, 19 de los 200 diputados, casi el 10% de los elegidos, resultaron mujeres.

En cuanto al sistema constitucional, la primera Constitución republicana de 1919 determinó (sección 32) que el presidente supervisaría la administración del Estado, por lo que podría requerir información a todas las áreas e incluso realizar investigaciones sobre su funcionamiento. Este concepto de control interno dentro del propio gobierno resultaba una afortunada innovación. Además, le confería un discreto poder al presidente, que si bien no dirigía de manera directa la gestión del aparato administrativo, sí podía influir en sus decisiones.

Por otra parte, el Consejo de Estado estaba integrado por el primer ministro y los ministros. La Constitución preveía (secciones 34 y 40) que el presidente tomaría sus decisiones en Consejo, a propuesta del primer ministro. Así, aunque se diferenciaba la figura del jefe de Estado y del jefe de Gobierno, se mantenía la presencia del primero en el seno del aparato de mando político. Esta disposición confirió una gran versatilidad al sistema constitucional finlandés que reapareció con motivo de la Constitución francesa de 1958.

En los periodos de tensión militar el presidente tuvo una participación destacada en la gestión gubernamental y luego, durante la etapa de recuperación económica en la posguerra, el presidente Urho Kekkonen, quien contó con amplio apoyo parlamentario, se condujo como el Ejecutivo de una República presidencial.

La Constitución disponía (artículos 36, 36a y 36b) que el Consejo de Estado (gabinete) debía contar con la confianza del Parlamento, aunque una vez integrado, el presidente podía hacer ajustes menores en su composición, sin requerir la confianza parlamentaria. Si se trataba de “cambios significativos”, se hacía necesaria

una nueva consulta parlamentaria. La Constitución no fijaba cuál era el límite de esos “cambios significativos”, por lo que otorgaba un margen de relativa discrecionalidad al presidente. En todo caso, el Consejo debía presentar al Parlamento el programa de gobierno. Además de la confianza, la Constitución preveía la adopción de mociones de censura, general o individual, con carácter vinculante.

Ochenta años más tarde, una nueva Constitución, que entró en vigor en 2000, acentuó la naturaleza parlamentaria del sistema finlandés. Con todo, mantiene algunos elementos que le imprimen un carácter peculiar. Por ejemplo, el presidente puede convocar elecciones anticipadas (artículo 26). También se precisó que habría interpelaciones, cuya formulación requiere de la participación de al menos 20 diputados; las interpelaciones pueden culminar en una moción de censura colectiva o individual. Se conserva, en cambio, el principio de que el presidente tome sus decisiones en Consejo, excepto cuando decide acerca de la disolución del Parlamento o de las propuestas para hacer nombramientos en el propio Consejo de Estado.

Pese al mayor énfasis parlamentario de la nueva Constitución, se tuvo en cuenta la conveniencia de mantener equilibrios políticos para una mejor conducción de los asuntos políticos. Con este propósito, el presidente designa con libertad al procurador general de justicia del Consejo de Estado, por un periodo de cinco años (artículo 69). Este procurador fiscaliza los actos del Consejo de Estado y del presidente mismo, así como de los restantes organismos y funcionarios públicos (artículo 108). El presidente designa a los directores generales de los ministerios y a todos los altos cargos que no tengan una previsión específica para su designación (artículo 126), y ejerce el mando directo de las fuerzas armadas (artículo 128).

### 3. *Francia*

Hay una larga bibliografía acerca de cómo se gestó la Constitución francesa de 1958, pero los testimonios más relevantes son los aportados por Michel Debré y, por supuesto, por el propio Charles de Gaulle.

A las 4:30 de la tarde del 29 de mayo de 1958, el general Charles de Gaulle salió de su residencia en Colombey-les-Deux Eglises, rumbo a París.<sup>64</sup> A las 7:30 fue recibido por el presidente René Coty.<sup>65</sup> De esa entrevista resultó uno de los cambios más pronunciados en los sistemas constitucionales contemporáneos. En medio de la devastadora crisis política que vivía Francia, el presidente Coty convocó al general para que se hiciera cargo del que sería el último gobierno de la IV República. Como condiciones para asumir la jefatura, el 1.º de junio inmediato, De Gaulle pidió al presidente el más amplio poder, el receso del Parlamento y facultades delegadas para elaborar una nueva Constitución. El 3 de junio se cumplieron todas las exigencias y el caudillo político se dispuso a emprender la tarea de rehacer el Estado francés.

Al término de la Guerra Mundial, De Gaulle había emprendido una tarea semejante, pero sin conseguir sus objetivos. En sus memorias, Michel Debré da cuenta de sus disquisiciones, como abogado del general, y deja ver la simpatía del militar por el sistema presidencial, que contrastaban con las de su abogado, admirador del sistema de Westminster. Buscando un punto de encuentro, Debré redactó las primeras notas que sintetizaban los puntos de vista de ambos. Desde agosto de 1945, cuando se preparó el proyecto de Constitución de la IV República, se previó que fuera el gobierno quien la diseñara. Además, se examinó con detalle la diferencia entre jefe de Estado y de gobierno. En este caso, se dijo en una nota

64 Williams, Charles, *A Life of General de Gaulle. The Last Great Frenchman*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1993, p. 377.

65 Samuel, Patrick, *Michel Debré. L'architecte du Général*, París, Arnaud Franel, 1999, p. 158.

confidencial, había que considerar que la confusión de las dos figuras se daba cuando el presidente obtenía sus poderes de manera directa del pueblo, las atribuciones del Parlamento quedaban limitadas y el gobierno no dependía de la confianza parlamentaria. Luego se agregaba que esas circunstancias eran “difíciles de establecer en Francia”, por lo que la Constitución debía “orientarse dentro de las líneas del régimen parlamentario”.

Puede verse que, desde la preparación de la Constitución de 1946 ya se advertían los efectos negativos del sistema parlamentario, se apuntaba que en las condiciones vigentes resultaba “difícil” establecer un sistema presidencial, y se optaba por seguir una “orientación” parlamentaria.<sup>66</sup> La nueva Constitución, que no consideró las observaciones de De Gaulle, entró en vigor el 19 de abril; dos meses después (19 de junio) el general pronunció un discurso en Bayeux, proclamando la necesidad de una nueva carta fundamental. En ese discurso, que se hizo célebre, anunciaba los que serían los artículos 5o., 8o. y 9o., de la Constitución de 1958: el presidente ejerce una función arbitral que lo sitúa por encima de los partidos políticos; nombra a los ministros, incluido el premier, y preside el Consejo de Ministros. Todo en aras de un “Estado fuerte”. Con esta expresión, concluía el discurso.

El procedimiento seguido para elaborar la actual Constitución francesa fue definido por una ley constitucional del 3 de junio de 1958. Mediante esta ley fue modificado el artículo 90 de la Constitución de 1946, que disponía que las reformas constitucionales debían adoptarse por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional. La ley del 3 de junio estableció, además, los cinco principios a los que se debería sujetar la revisión constitucional: el sufragio universal como fuente de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la separación de esos dos poderes, la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento, la independencia de los jueces y la relación de la República con los pueblos asociados.

66 Debré, Michel, *Trois républiques pour une France*, París, Albin Michel, 1984, t. I, pp. 457 y ss.



La misma ley disponía cómo debían formularse las nuevas normas constitucionales: se delegaba en el gobierno la facultad de elaborar un proyecto, que sometería a un comité consultivo integrado por miembros de la Asamblea Nacional, del Consejo de la República y del gobierno, cuyo número no excedería de 39 personas. Una vez que el proyecto fuera aprobado por el Consejo de Ministros, sería sometido al Consejo de Estado y todo culminaría con un referéndum. De esta manera se prescindió de un congreso constituyente y se sujetó la aprobación del proyecto al pueblo soberano, conforme a la más rigurosa tradición roussoniana. El referéndum, celebrado el 28 de septiembre, fue un éxito: casi 18 millones votaron por el sí, cuatro y medio por el no y otros cuatro se abstuvieron. La Constitución fue promulgada el 4 de octubre.<sup>67</sup>

En 1970 Charles de Gaulle publicó su autobiografía. Ahí, con toda claridad, precisaba los objetivos del sistema constitucional que diseñó:

Para que el Estado fuese, como debe ser, el instrumento de la unidad francesa, del interés supremo del país, de la continuidad de la acción nacional, estimaba necesario que el gobierno procediera no del Parlamento, o sea, de los partidos, sino, por encima de ellos, de una cabeza directamente designada por toda la nación, y facultada para expresar su voluntad, decidir y actuar.

Más adelante agregaba:

Con miras al futuro y antes de que fuese elegida la Asamblea, instituí el referéndum, e hice que el pueblo decidiese que, en lo sucesivo, su aprobación directa era necesaria para que una Constitución fuese válida; y con ello creé el instrumento democrático para dejar yo sentada

67 Pierre Mendès France se pronunció por el “no”, aduciendo que la Constitución establecía un sistema cesarista, y François Mitterrand también se opuso, porque las nuevas instituciones eran una especie de “Luis Felipe y de Napoleón III, a la vez”. Samuel, Patrick, *op. cit.*, nota 65, p. 171.

una buena, en lugar de la mala que iba a ser confeccionada por y para los partidos.<sup>68</sup>

Las palabras de De Gaulle despejan cualquier duda: su intención era contraria a todo entendimiento entre los partidos para definir, en 1958 y con posterioridad, el contenido de la Constitución.<sup>69</sup> Por eso comenzó por exigir facultades de naturaleza constituyente; tampoco quiso poner al alcance de los partidos el destino del gobierno, de ahí que en un principio ni siquiera admitía la posibilidad de sujetar la elección presidencial al voto, pues en este caso era inevitable su filiación de partido. Además, para ejercer el gobierno, situó al presidente por encima de los arreglos partidarios.

Un reconocido dirigente socialista, Pierre Mendès France, reconoció poco después que los partidos franceses habían subordinado sus convicciones y programas a sus intereses circunstanciales, con el consiguiente desprestigio, pero advertía que sin partidos no era posible hacer funcionar una democracia constitucional.<sup>70</sup> También observaba que en el sistema presidencial americano el verdadero contrapeso del presidente estaba en el sistema federal, en tanto que en Francia, el régimen gaullista apoyaba su fuerza en la estructura unitaria del país, y en la capacidad de disolución del Parlamento.<sup>71</sup>

Otro crítico del sistema adoptado en 1958, fue François Mitterrand. Según su punto de vista, la Constitución de la V República investía al presidente con tales poderes, que podía subordinar al primer ministro y al gabinete completo; al asumir la conducción

68 *Memorias de Esperanza. La renovación*, Madrid, Taurus, 1970. La edición francesa, por Plon, apareció el mismo año. Véase pp. 14 y ss.

69 En una entrevista de prensa, en 1964, expresó: "Debe quedar bien entendido que la autoridad indivisible del Estado está confiada por completo al presidente por el pueblo que lo ha elegido, y que no existe ninguna otra autoridad, ni ministerial, ni civil, ni militar, ni judicial, que no sea conferida y sostenida por él". Citado por Duverger, Maurice, *Bréviaire de la cohabitation*, París, PUF, 1986, p. 22. Esta declaración de De Gaulle es conocida como "la alocución constituyente". Cfr. Luchaire, François y Conac, Gérard, *La Constitution de la République Française*, París, Economica, 1987, p. 979.

70 *La république moderne*, París, Gallimard, 1962, pp. 222 y ss.

71 *Ibidem*, pp. 51 y ss.

política apoyado en los referendos, también marginaba al sistema representativo. Mitterrand identificó esta situación como un “golpe de Estado permanente”.<sup>72</sup>

La interpretación que condujo a la cohabitación fue muy posterior. Surgió con motivo de las elecciones de 1986, y de inmediato fue publicado un esclarecedor texto de Maurice Duverger que explica el alcance de la cohabitación política. Después de que Francia fue gobernada conforme a lo que denomina una “monarquía jacobina” instaurada por la Constitución de 1958, el autor advierte que incluso muchos protagonistas de la política francesa desconocían las posibilidades interpretativas que ofrecía el artículo 5o.<sup>73</sup> Menciona, por ejemplo, que un ex primer ministro declaró en diciembre de 1965, antes del proceso electoral, que “en caso de cohabitación, el gobierno, gobernará y el presidente, presidirá”,<sup>74</sup> con lo que mostraba desconocer el significado de la *cohabitación*, término recién adaptado a la entonces naciente realidad política francesa, que el propio autor describe así: “cohabitación: estado de un presidente de la República y de una mayoría parlamentaria de orientación diferente que viven en unión”.

La cohabitación, por ende, no supone que el sistema se convierta en parlamentario, sino tan sólo que se atenúan muchas de las facultades presidenciales; a la inversa, en la plenitud de sus facultades, el presidente tampoco actúa conforme al modelo presidencial tradicional, porque subsiste la presencia del gabinete y la responsabilidad política de los ministros.

Uno de los temas centrales de la nueva Constitución fue la organización del órgano ejecutivo del poder y sus relaciones con el

72 Mitterrand, François, *Le coup d'État permanent*, París, Plon, 1964, pp. 99 y ss., y 113 y ss.

73 El artículo 5o., dice: “El presidente de la República velará por el respeto a la Constitución y asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado. Es el garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los tratados”.

74 Duverger, Maurice, *Bréviaire de la cohabitation*, París, PUF, 1986, pp. 45 y ss.

Parlamento.<sup>75</sup> Como se ha dicho, De Gaulle se inclinaba por la adopción de un sistema presidencial, mientras que Debré favorecía al sistema parlamentario. Al final encontraron una fórmula de transacción: el sistema funcionaría como presidencial cuando el presidente tuviera mayoría en el Parlamento, y como parlamentario cuando eso no ocurriera. Para conseguir esta flexibilidad resultó importante que no se exigiera la calidad de parlamentario para integrar el gabinete; incluso se dispuso que era incompatible el desempeño simultáneo de una función en el gobierno y de un mandato parlamentario (artículo 23). Con ese sistema se superaron las tensiones y el eventual bloqueo de un gobierno dividido. Sin embargo, aun en el caso de que no contara con mayoría parlamentaria, el presidente retenía facultades de equilibrio y control mucho más amplias que las atribuidas a un jefe de Estado en un sistema parlamentario.

Como se ha observado, la cohabitación convierte al presidente de Francia en el jefe de la oposición frente al primer ministro, que representa a la mayoría.<sup>76</sup> Esta es una situación por completo inusual, porque el primer ministro lejos de contar con el apoyo del jefe de Estado, es un rival a derrotar. En este punto hay un error en el diseño constitucional francés, porque al mismo tiempo que se considera que el presidente es una especie de árbitro por encima de los partidos, al instalarse la cohabitación y quedar en minoría su partido, también se convierte en una parte interesada del proceso político y deja de ser esa figura imparcial y de equilibrio. Desde esta perspectiva, no se trata de un sistema presidencial limitado, sino de

75 Véase Maus, Didier *et al.*, *L'écriture de la Constitution de 1958*, París, Economica, 1992. Hay traducción al español de la sección correspondiente al sistema de gobierno, *La escritura del Poder Ejecutivo en la Constitución francesa de 1958*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. Para un análisis sobre las relaciones entre el gobierno y el Parlamento, véase Andrews, William George, *Presidential Government in Gaullist France: A Study of Executive-Legislative Relations, 1958-1974*, Nueva York, State University of New York Press, 1982.

76 Beaud, Olivier, y Blanquer, Jean-Michel, *La responsabilité des gouvernants*, París, Descartes & Cie., 1999, p. 302.

un presidencialismo mutilado. Este problema se presenta como consecuencia de que en el devenir de la Constitución se introdujo una distinción que De Gaulle no deseaba: la dicotomía entre jefe de Estado y jefe de gobierno.

Hay numerosos testimonios en el sentido de que De Gaulle no pensó en un sistema parlamentario. El 13 de junio de 1958, cuando se redactaba el proyecto de la Constitución, se propuso lo que luego sería el artículo 5o., con ésta redacción:

El presidente de la República es responsable de preservar la independencia de la nación y la integridad de su territorio.

Asistido por el gobierno, el presidente define la orientación general de la política interior y exterior del país, y asegura su continuidad.<sup>77</sup>

La idea de que hubiera un gobierno separado del presidente, incomodó al general, entonces primer ministro pero ya aspirante a la presidencia. El texto fue corregido en los términos que ahora aparece.

Poco después, en enero de 1959, cuando el primer ministro Debré le propuso someter la integración de su gobierno a la confianza de la Asamblea, el presidente le preguntó si no se estaría regresando a los errores de la Constitución anterior, limitando el poder del Ejecutivo. Al final aceptó la medida propuesta por Debré, pero advirtiéndole que era una “concesión”, impuesta “en razón de las circunstancias”.<sup>78</sup> Años más tarde, al presentar su dimisión como premier, Debré le indicó que lo hacía por considerar que había llegado el momento de “cambiar de gobierno”. El presidente le respondió, categórico, que no aceptaba esa referencia porque daba a entender

<sup>77</sup> Véase Maus, Didier, “L’institution présidentielle dans l’écriture de la Constitution de 1958”, en Maus, Didier *et al.*, *L’écriture de la Constitution de 1958*, *cit.*, nota 75, p. 272.

<sup>78</sup> Samuel, *op. cit.*, nota 65, p. 296.

que “el gobierno era independiente del presidente de la República”.<sup>79</sup>

El sistema francés se ha ido *presidencializando*. En un principio el general De Gaulle era partidario de la elección indirecta del presidente; así lo había postulado en su discurso de Bayeux y así quedó establecido en la Constitución. Desde las primeras sesiones para examinar los avances del proyecto de Constitución se descartó la elección directa, porque exponería a Francia “a degenerar hacia un régimen en el cual el presidente tendría un enorme poder, hacia una posible dictadura”.<sup>80</sup> La elección del presidente quedó asignada a un colegio electoral de enormes proporciones (alrededor de ochenta mil integrantes). En 1962, ya presidente, De Gaulle modificó su criterio y promovió una reforma para establecer la elección popular directa. Mucho tiempo después, en las elecciones de 2002, se aplicó por primera vez una reforma electoral conforme a la cual las elecciones para integrar el Parlamento se llevaron a cabo después de la elección presidencial. Los resultados, previsibles desde que la reforma fue adoptada, han permitido que el presidente recién elegido influya en la composición del Parlamento, con lo cual la tendencia parlamentaria tiende a retraerse en el sistema francés.

En todo caso subsisten otros aspectos que le dan al sistema francés una textura muy peculiar. A pesar de su tendencia a la *presidencialización*, los instrumentos de control atenúan el peso autoritario de la presidencia. Sin duda se trata de la innovación que mayor impacto ha tenido en otros sistemas constitucionales.

La Constitución de 1958 se ha convertido en un paradigma contemporáneo. Numerosas normas constitucionales de la segunda mitad del siglo XX se inspiraron en ese modelo, con importantes resultados en cuanto a la estabilidad institucional conseguida. Desde luego, no encuentro casos de adopción literal; los calcos institucionales no son recomendables ni útiles. La migración institucional

<sup>79</sup> Debré, Michel, *Entretiens avec le général De Gaulle*, París, Albin Michel, 1993, p. 53.

<sup>80</sup> Así lo señala Guy Mollet, de la comisión redactora, en sus notas de trabajo. Cfr. Maus, Didier et al., *L'écriture de la Constitution de 1958*, cit., nota 75, p. 41.

supone procesos de aclimatación acordes con el conjunto del sistema y con el entorno cultural, que les imprime características propias.

Aunque la Constitución finlandesa de 1919 adoptó un sistema presidencial con importantes componentes parlamentarios, no tuvo la resonancia que, por muchos otros motivos, sí alcanzó la francesa de 1958. La poderosa influencia cultural francesa se manifiesta también debido a los efectos generados por su sistema constitucional que, entre otras cosas, ha permitido corroborar la adaptabilidad y la flexibilidad de las instituciones. Las tesis de la irreductibilidad del presidencialismo o del parlamentarismo llevaron a muchos equívocos que fueron superados a partir de la segunda posguerra mundial. La Constitución de Bonn, de 1949, inició una tendencia que ha proliferado en los sistemas parlamentarios: la estabilización a través de la moción de censura constructiva. A su vez, el sistema presidencial, modificado en Finlandia, recibió una nueva estructura en la Constitución francesa, que se ha erigido en un modelo del constitucionalismo contemporáneo.

Las clasificaciones convencionales se han visto desbordadas por las nuevas fórmulas constitucionales. El ejemplo francés ha sido seguido en un doble sentido: por la estructura dinámica y versátil que le dio a la organización del poder, y por haber superado las limitaciones esquemáticas tradicionales. No todas las Constituciones posteriores a 1958 han adoptado el *modelo francés*, pero la mayor parte ha seguido el *método francés*. Es un método que se traduce en una lección sencilla: lo que importa, en cuanto a los diseños constitucionales, es contar con instrumentos que permitan la gobernabilidad democrática.

En la elaboración de la Constitución de 1958 queda muy claro que no hubo limitaciones de naturaleza esquemática. El objetivo a alcanzar no consistía en formular un texto más basado en la ortodoxia, sino en encontrar un adecuado equilibrio en el funcionamiento de las instituciones. Se atribuyó al presidente la tarea de arbitrar los procesos del poder, y se optó por una serie de mecanismos que aseguraran la estabilidad en el ejercicio de las tareas de

gobierno, sin disminuir las responsabilidades de los titulares y resguardando las libertades democráticas. A casi 50 años de vigencia, es posible decir que ese arreglo del poder ha tenido éxito en Francia y en los países que han incorporado los mismos principios. Como es evidente, la sola traducción del modelo francés y su recepción en otros sistemas constitucionales no han sido ni pueden ser una garantía de éxito; se requiere que en la construcción de cada sistema se tengan en cuenta las condiciones en las que va a operar. El texto requiere del contexto.

En cuanto a los controles parlamentarios tradicionales, la confianza no figura de manera expresa en la Constitución francesa, pero se considera incluida en el primero y en los dos últimos párrafos del artículo 49, donde también figura la moción de censura, y en el artículo 50:

#### Artículo 49.

El primer ministro, previa discusión del Consejo de Ministros, planteará ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general.

La Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del gobierno mediante la votación de una moción de censura, la cual sólo se admitirá a trámite si va firmada al menos por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional. La votación tendrá lugar cuarenta y ocho horas después de su presentación. Sólo se considerarán los votos favorables a la moción de censura, la cual sólo podrá ser aprobada por la mayoría de los miembros que componen la Asamblea Nacional. Salvo en lo dispuesto en el apartado siguiente, ningún diputado podrá ser firmante de más de tres mociones de censura en el mismo periodo ordinario de sesiones ni de más de una en el mismo periodo extraordinario de sesiones.

El primer ministro podrá, previa discusión del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un texto. En tal caso este texto se considerará aprobado, salvo si una moción de censura, presentada dentro de las



veinticuatro horas siguientes, fuere aprobada del modo establecido en el apartado anterior.

El primer ministro estará facultado para pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general.

#### Artículo 50.

Cuando la Asamblea Nacional apruebe una moción de censura o cuando desapruebe el programa o una declaración de política general del gobierno, el primer ministro deberá presentar la dimisión del gobierno al presidente de la República.

Si bien se eludió una referencia directa a la institución de la confianza, sus efectos quedan incorporados en las partes inicial y final del precepto. Por la expresión adoptada en ambos casos, y por la estructura de los artículos 49 y 50, se infiere que al negarse la aprobación de un programa de gobierno o de una declaración de política general, así como cuando sea aprobada una moción de censura, los efectos serán vinculantes para el gobierno. En tanto que el voto de confianza no aparece en esos términos, la doctrina francesa ha adoptado las figuras de la moción de censura “espontánea” (la tradicional), y la “provocada” (equivalente a la confianza). Como se puede observar, en el artículo 49 están previstas tres hipótesis: la del párrafo primero, corresponde a lo que puede considerarse una cuestión de confianza; la segunda, a la moción de censura tradicional (o “espontánea”), y la tercera, a una especie de “iniciativa conjunta del Ejecutivo y el Legislativo” (ésta sería la “censura provocada”).<sup>81</sup>

Aun cuando existe una composición parlamentaria bicamaral, el ejercicio de la censura es una facultad exclusiva de la Asamblea. Para garantizar la estabilidad del gobierno se dispone que los diputados que hayan firmado una iniciativa de censura, no podrán hacerlo más de tres veces en el curso dentro de un periodo ordinario de sesiones (entre el primer día laborable de octubre y el último de junio). La moción debe ser aprobada por la mayoría de la Asamblea. La regla ha resultado razonable, porque los debates en torno a

<sup>81</sup> Luchaire, François y Conac, Gérard, *op. cit.*, nota 69, p. 971.

la censura no han afectado la estabilidad institucional y, por el contrario, han facilitado el desahogo de tensiones y la adopción de soluciones constructivas.

Los ministros tienen derecho a hablar en el pleno de la Asamblea Nacional y del Senado, en los siguientes términos:

Artículo 31.

Los miembros del gobierno tendrán acceso a las dos asambleas, y serán oídos cuando lo soliciten.

Podrán auxiliarse de comisarios del gobierno.

Conforme al artículo 18, el presidente se comunica con el Parlamento por medio de mensajes escritos que no dan lugar a debate alguno. Para compensar esta distancia, se confiere a los ministros el acceso a la tribuna en ambas asambleas. No se debe perder de vista que los integrantes del gabinete están impedidos por la Constitución para desempeñar los cargos ministeriales y representativos de manera simultánea. Así se explica el contenido del artículo 31, que no figura en las Constituciones de naturaleza parlamentaria, donde los integrantes del gobierno suelen ser miembros del Parlamento.

Las preguntas están previstas de la siguiente manera:

Artículo 48.

Sin perjuicio de la aplicación de los tres últimos apartados del artículo 28, el orden del día de las asambleas comprenderá, prioritariamente y en el orden fijado por el gobierno, la discusión de los proyectos de ley presentados por el gobierno y las proposiciones de ley por él aceptadas. Al menos una sesión por semana estará reservada prioritariamente a las preguntas de los miembros del Parlamento y a las respuestas del gobierno. Se reservará prioritariamente una sesión cada mes al orden del día fijado por cada asamblea.

La tradición parlamentaria de las preguntas, en Francia, no tiene origen constitucional sino reglamentario. Las cámaras de diputados y de senadores adoptaron esta modalidad a partir de la vigencia de la Constitución de 1875. La forma de presentación de las

preguntas no se regula por la Constitución de la V República; este aspecto queda sujeto a las disposiciones internas del propio Parlamento, que distingue entre las preguntas orales, a las que por lo general no sigue un debate, y las preguntas al gobierno, por escrito y susceptibles de dar origen a un debate.

En cuanto a la disolución, la previsión constitucional indica:

#### Artículo 12.

El presidente de la República podrá, previa consulta con el primer ministro y con los presidentes de las asambleas, acordar la disolución de la Asamblea Nacional.

Las elecciones generales se celebrarán entre los veinte y los cuarenta días siguientes a la disolución. La Asamblea Nacional se reunirá de pleno derecho el segundo jueves siguiente a su elección. Si esta reunión se efectuare fuera del periodo ordinario de sesiones, se abrirá de pleno derecho un periodo de sesiones de quince días de duración. No se procederá a una nueva disolución en el año siguiente al de las elecciones.

A diferencia de los sistemas presidenciales, que siempre establecen las condiciones previas exigibles para disolver el Parlamento, en este caso se sigue la regla de los sistemas parlamentarios, que no obligan a especificar la causa de la decisión. La disolución se ejerce, por ende, como un instrumento de negociación política, útil para consolidar la estabilidad del gobierno y garantizar la existencia de una mayoría que secunde los programas de gobierno.

El 12 de julio de 2007, en Epinal, el mismo lugar desde el que De Gaulle convocó a la recuperación institucional al final de la segunda gran guerra, el presidente Nicolás Sarkozy anunció el inicio de un proceso de cambios constitucionales, para lo que integró una comisión de expertos. Entre los cambios que perfiló, relacionados con los temas aquí tratados, figuran facultar a la Asamblea para ratificar un mayor número de nombramientos presidenciales; revisar los alcances y funcionalidad del artículo 49.3; precisar un sistema de responsabilidades que incluya al presidente, en el que figuraría

la obligación de informar de manera personal y periódica a la Asamblea, sin debatir con los legisladores; ampliar los instrumentos de democracia directa, y fortalecer el sistema representativo con la incorporación de algunos mecanismos de elección proporcional. En otras palabras, al acercarse el cincuentenario de la V República, se prepara una revisión a fondo de su estructura constitucional.

#### *4. Portugal*

A la caída de la monarquía, con motivo de la revolución de octubre 1910, se fundó la República portuguesa. La Constitución de 1911 es la primera que introduce un esquema que combina instituciones procedentes de los sistemas presidencial y parlamentario. El Poder Ejecutivo recaía en el presidente y en los ministros (artículo 36). El presidente era elegido por el Congreso (artículo 38), y a su vez designaba a los ministros (artículo 47.1). En cuanto a los demás cargos, incluidos los militares, la designación se hacía a propuesta de los ministros (artículo 47.4). Los ministros, por su parte, estaban encabezados por el presidente del ministerio (artículo 53). Todos los integrantes del gabinete eran responsables ante el Congreso, a cuyas sesiones debían concurrir. Además de intervenir con libertad en los debates, atendían preguntas e interpelaciones (artículo 52). Una reforma de 1919 facultó al presidente para disolver el Congreso.

La siguiente Constitución, de 1933, adoptó una rígida concepción corporativa, con la apariencia institucional de un sistema parlamentario que diferenciaba las jefaturas del Estado y del gobierno. Además, la práctica política invirtió la relación entre el presidente de la República y el presidente del Consejo de Ministros, pues fue éste quien ejerció la dictadura.

En 1976 Portugal adoptó una nueva Constitución, democrática y de alto contenido social. En cuanto a su estructura orgánica, retomó en cierta forma la experiencia revolucionaria de 1911, por

cuanto ensambló una serie de instituciones propias de los sistemas presidencial y parlamentario. En lo que respecta a las primeras, el presidente designa al primer ministro “escuchando” al Consejo de la Revolución y a los partidos representados en la Asamblea Nacional y “teniendo en cuenta los resultados electorales” (artículos 136 f y 190.1);<sup>82</sup> los demás integrantes del gobierno son designados por el presidente, a propuesta del premier (artículo 190.2). El presidente también puede disolver la Asamblea (artículo 136 e). Otro aspecto significativo es la doble responsabilidad del primer ministro: ante el presidente, que lo puede destituir, y ante la Asamblea, que lo puede censurar (artículo 194).

En lo que concierne a las instituciones parlamentarias, las más significativas son: la aprobación del programa de gobierno, el voto de confianza y la moción de censura. El trámite del programa de gobierno permite que el presidente integre un gabinete minoritario, en tanto que la Constitución no exige que el programa sea aprobado por mayoría; para rechazarlo tiene que votar en contra una mayoría absoluta del total de los diputados (artículo 195.4). Esta disposición confiere al presidente un margen de negociación del que por lo general se carece en los sistemas parlamentarios.

El voto de confianza puede ser solicitado por el gobierno, en este caso por el primer ministro, con relación a una declaración de política general, “o sobre cualquier asunto relevante de interés nacional” (artículo 196). El rechazo del plan, o la negativa del voto, obligan al gobierno a dimitir.

La censura (artículo 197) se puede referir a las impugnaciones sobre la ejecución del programa de gobierno, o a asuntos relevantes para el interés nacional; se requiere la iniciativa de al menos la cuarta parte de los diputados, y debe discutirse dos días más tarde, pero sin exceder otros tres días. De esta manera se evita paralizar el trabajo gubernamental, ante la amenaza de su posible censura, se

82 Este sistema cambió en 1982, al desaparecer la figura constitucional del Consejo de la Revolución, con lo que se fortaleció la capacidad decisoria del presidente.

elude prolongar un factor de tensión política y se obliga a la concreción en los debates. En el caso de que la censura no prospere, sus iniciadores quedan impedidos para presentar una nueva iniciativa con ese mismo propósito, en el curso del periodo de sesiones. Esta restricción obliga a los legisladores a actuar con prudencia, para no agotar sin necesidad un importante recurso de control.

La mecánica de la disolución permite diferenciarla en potestativa y compulsiva. El presidente puede disolver la Asamblea después de tres rechazos consecutivos del programa de gobierno, o luego de que haya sido negada la confianza o dictada la censura; pero está obligado a disolver si con motivo de la negación de la confianza o de la imposición de la censura, se producen tres sustituciones de gobierno (artículo 198). Con esta medida, la Constitución protege la estabilidad gubernamental frente al posible acoso sistemático de la oposición, y permite al presidente una gestión gubernamental al abrigo de las variaciones de la mayoría. Un elemental sentido de preservación política hace que los partidos calculen que la intensidad del desgaste infligido al gobierno no se revierta en una elección anticipada, en la que sus costes políticos se puedan elevar como consecuencia de haber bloqueado al gobierno; en contrapartida, el gobierno se tiene que esmerar en el cumplimiento de sus objetivos, si quiere sortear el riesgo de ofrecer buenos motivos a la oposición para llevarlo a elecciones. La apelación al electorado representa un riesgo mayor para el partido o el conjunto de partidos que peores cuentas pueda ofrecer en el contexto de una convocatoria anticipada.

Las características del sistema constitucional portugués han sido consideradas como propias de un gobierno semipresidencial. Jorge Miranda<sup>83</sup> estima que no se trata de un sistema presidencial clásico porque el gobierno es un órgano autónomo, ni de un sistema parlamentario clásico, por la suma de atribuciones que dispone

<sup>83</sup> *Derechos fundamentales y derecho electoral*, México, UNAM, 2005, pp. 142 y ss.

el presidente. En un sentido muy próximo, J. J. Gomes Canotilho,<sup>84</sup> considera que es un sistema mixto parlamentario-presidencial. Sobre este concepto, aporta una útil esquematización conforme a la cual en lugar del monismo presidencial o de asamblea, se optó por una configuración *triádica*: presidente, primer ministro y Asamblea, que admite cuatro posibles modalidades: horizontal, de equilibrio entre los tres componentes, de supremacía presidencial, de supremacía gubernamental o de supremacía parlamentaria. En opinión del autor, prevalece el *trialismo gubernamental*. Este útil esquema de Gomes Canotilho que permite explicar cómo el diseño constitucional y la práctica política pueden hacer bascular la supremacía presidencial y la gubernamental.

## II. SISTEMAS AUTORITARIOS

Hay otros sistemas que no encajan en el concepto de Estado constitucional, pero cuya presencia no puede ser desconocida. Son los casos de China, Corea, Cuba, la República Popular de Corea, Taiwán y Vietnam, que representan formas de un autoritarismo supérstite, con la aparente adopción de modalidades constitucionales. Como se verá, sin embargo, hay tendencias contrastantes. Por ejemplo, Corea y Taiwán han adoptado medidas de matriz parlamentaria que conducen a la descentralización del poder, en tanto que en China, Cuba, la República Popular de Corea y Vietnam se mantienen estructuras muy rígidas donde el funcionamiento del Estado no requiere ni permite la adopción de acuerdos como medio para gobernar.

### 1. *China*

El artículo 1o. de la Constitución expresa que la República Popular de China es una “dictadura del pueblo”, por lo que el poder

<sup>84</sup> *Direito constitucional*, Coimbra, Almedina, 1995, pp. 715 y ss.

del Estado se ejerce, al completo, por el Congreso Nacional del Pueblo (artículo 2o.). Luego reitera que los órganos del poder adoptan el principio del “centralismo democrático” (artículo 3o.). Sobre esa base, el Congreso designa al presidente de la República (artículos 62.4 y 79), y ratifica la designación que éste haga del premier del gobierno o Consejo de Estado (artículo 80). También puede destituir a ambos funcionarios, y al resto de los integrantes del Consejo de Estado (artículo 63).

El Congreso cuenta con un Comité Central (artículo 66), cuyo presidente es designado por el propio Congreso. El Comité supervisa el desempeño del Consejo de Estado y, a propuesta del premier, designa a los ministros cuando el Congreso está en receso (artículo 67). El presidente del Comité convoca las sesiones y lo encabeza (artículo 68).

El control vertical sobre el gobierno faculta al presidente del Comité Central del Congreso para pedir información a todos los demás órganos del Estado, a las organizaciones sociales y a los individuos particulares (artículo 71). También los diputados pueden formular preguntas a los ministros (artículo 73), quienes son responsables ante el Congreso (artículo 90).

La centralización del poder político corresponde a una organización piramidal que apenas se ve matizada por las circunstancias políticas de su ejercicio cotidiano. Es un sistema de acomodos del poder que se basa en transacciones de fuerza, no en mecanismos de equilibrio. En este caso, la responsabilidad de los ministros ante el Congreso no corresponde a una tarea de control entre órganos dotados de una relativa simetría, sino a una posición de obediencia jerárquica. El presidente de la República está subordinado al Comité Central (artículo 80), y a su vez tiene bajo su mando al primer ministro.

La concepción de “dictadura del pueblo” y del gobierno de asamblea no corresponde, como es obvio, a las categorías presidenciales o parlamentarias de los Estados constitucionales. El ejemplo chino sólo se presenta para mostrar hasta qué punto la ex-



tema concentración del poder convierte los controles en meros instrumentos de subordinación, no de cooperación orgánica.

## 2. *Corea (del norte)*

En el caso de la República Democrática y Popular de Corea, el preámbulo de la Constitución de 1998 alude a Kim Il Sung como “el sol de la nación y la estrella que orienta la reunificación de la tierra de nuestros padres”, y advierte que “la Constitución de Kim Il Sung” consagra la ideología del líder. En este contexto, las facultades atribuidas a la Asamblea Suprema del Pueblo (artículo 87), en cuanto a designar al primer ministro del gabinete (artículo 91.9) y ratificar a los demás integrantes del gabinete (artículo 91.10) son sólo declaraciones formales. Otro tanto se puede decir del señalamiento constitucional en cuanto a la responsabilidad de los ministros ante la Asamblea (artículo 125).

## 3. *Corea (del sur)*

Al examinar la Constitución coreana vigente, se tiene el panorama de una norma que corresponde a un Estado democrático, con un sistema presidencial y un gobierno de gabinete. La integración y facultades del Consejo de Estado (gabinete), encabezado siempre por el presidente de la República, están puntualizadas en la carta suprema (artículos 88 y 89). También están consignados los procesos electorales libres, la no relección del presidente y un equilibrado sistema de controles políticos y jurisdiccionales. Pero no siempre fue así. Si bien estas reformas democráticas fueron adoptadas en 1987, el texto original de la Constitución, de 1948, instituía un presidencialismo muy concentrado, de corte autoritario, cuyos efectos se agravaron en etapas posteriores. En 1952 se permitió la relección presidencial, y dos años más tarde la presidencia vitalicia. El proceso para reducir los efectos del autoritarismo comenzó en 1960, al introducirse la figura del gabinete, pero esta reforma fue desconocida con rapidez, y se dejó sin efectos al año siguiente;

la presidencia vitalicia fue reforzada mediante la reforma de 1972, bajo la égida del presidente Park Chung-hee. El asesinato de este dirigente, en 1979, dio lugar a un cambio radical en la organización del poder, y en 1980 se restableció un sistema de gabinete, con un congreso unicameral y una presidencia debilitada. Este viraje tampoco resultó satisfactorio, porque afectó la gobernabilidad.

Las reformas adoptadas en 1987, en vigor a partir de 1988, ofrecen un panorama distinto. El presidente, elegido por sufragio popular por un periodo de cinco años, no es reelegible (artículos 67 y 70). Es, a la vez, jefe de Estado y de gobierno (artículo 66); sin embargo, para la realización de las tareas gubernamentales debe estar asistido por un gabinete (Consejo de Estado), a cuyo frente se encuentra un primer ministro. El primer ministro es nombrado por el presidente con el consentimiento de la Asamblea (artículo 86), pero removido con libertad (artículo 78). El premier también es responsable ante la Asamblea Nacional y recomienda al presidente el nombramiento de los demás ministros (artículo 87).

Todos los ministros, incluido el premier, están obligados a asistir ante la Asamblea o sus comisiones para responder preguntas (artículo 62). Además, puede haber una *recomendación de remoción* (artículo 63), que deberá ser promovida por al menos un tercio de los legisladores y adoptada por la mayoría de los miembros de la Asamblea. En tanto que es una *recomendación*, el presidente está en libertad de aceptarla; a su vez, no está facultado para disolver la Asamblea, en ninguna circunstancia.

La Constitución coreana ha sido un instrumento eficaz para construir un régimen de libertades y para estructurar un sistema político de razonable flexibilidad. La concepción originaria, de corte autoritario, fue cediendo a poco y poco, hasta encontrar una expresión que articula los procedimientos electorales plurales con un mecanismo de gobierno que facilita la configuración de un apoyo mayoritario para el gobierno, con mecanismos adicionales de control político.

#### 4. *Cuba*

La Constitución cubana de 1992 presenta las características de una norma suprema en la que prevalece el poder de un partido. El preámbulo de la Constitución precisa que “con el Partido Comunista al frente [se] continúa con el objetivo de edificar la sociedad comunista”, y el artículo 5o. ratifica que el Partido es “la fuerza dirigente de la sociedad y del Estado”. Este esquema del poder no corresponde al modelo del Estado constitucional que, por definición, es plural. Por otra parte, si con independencia de la premienencia conferida al Partido Comunista, se atiende a la estructura de los órganos del poder, se advertirá que la Asamblea Nacional elige, de entre sus integrantes, al Consejo de Estado (artículo 71), que es el órgano que representa a la Asamblea cuando está en receso (artículo 89) y que el presidente de este Consejo es a la vez jefe de Estado y de gobierno (artículo 74). De esta suerte, se vinculan instituciones propias del gobierno de asamblea y del sistema presidencial.

El presidente del Consejo propone ante la Asamblea la designación y remoción de los miembros del Consejo de Ministros (artículo 93). Por otra parte, el Consejo de Estado y el Consejo de Ministros son responsables ante la Asamblea (artículos 74 y 99). Estas formas de responsabilidad no se especifican, en tanto que la estructura vertical del poder establece una jerarquía que asciende del Consejo de Ministros, al Consejo de Estado, a la Asamblea Nacional y al Partido Comunista. Aquí los controles no reflejan un sistema de equilibrios, sino de dominio jerárquico.

El caso cubano muestra cómo las formas plurales y las hegemónicas de ejercicio del poder tienen un claro reflejo en la manera como se estructuran, relacionan, colaboran y controlan los distintos órganos del poder. Los respectivos extremos tienden a producirse donde se presenta una mayor pluralidad o una más intensa hegemonía. Los sistemas que se encuentran en tránsito, en una u otra dirección, van inscribiendo la huella de su evolución o de su invo-

lución en las normas constitucionales relacionadas con los controles que ejercen entre sí los órganos del poder.

### 5. *Libia*

Libia, desde la asunción del poder por parte de Muammar Al-Gaddafi en 1969, se ha regido por un breve texto denominado Proclamación Constitucional, de apenas 37 artículos, por virtud del cual se establece la República y se ofrecen las líneas generales de la organización del poder. Se dispone su carácter transitorio, hasta en tanto se adopta una “Constitución permanente” (artículo 37). Esta Proclamación prescribe que la suprema autoridad recae en Consejo del Comando Revolucionario, que designa al presidente, al primer ministro y al Consejo de Ministros (artículos 18 y 19). Este último es responsable ante el Consejo Revolucionario, y la renuncia del primer ministro implica la dimisión de todos los demás integrantes del gabinete. En tal caso resulta claro que las instituciones de control tienen una estructura vertical, y que el sistema no se apoya en la realización de elecciones libres. La inclusión del gabinete y del premier sólo obedece a un propósito funcional administrativo, en una estructura muy jerarquizada y autoritaria.

### 6. *Taiwán*

En su enunciado original, de 1947, la Constitución de la República de China (Taiwán) identificaba al presidente como jefe del Estado (artículo 35), con una considerable gama de facultades que incluían el comando supremo de las fuerzas armadas (artículo 36). Un aspecto llamativo es que dejaba a la ley secundaria determinar la forma de elegir al presidente (artículo 46). Por otra parte, la Constitución dedicaba el capítulo V a la “administración” (no al gobierno), y establecía que el Yuan Ejecutivo (órgano ejecutivo) sería “el órgano administrativo de mayor jerarquía del Estado” (artículo 53). Al frente de ese órgano había un presidente, que era postulado ante el órgano legislativo por el presidente de la Repú-

blica (artículo 55). Los demás ministros eran nombrados por el presidente de la República, a propuesta del presidente del Yuan Ejecutivo (artículo 56). Todos los integrantes del gabinete eran responsables ante el Parlamento, cuyos integrantes podían formular preguntas (artículo 57).

La Constitución ha sido objeto de reformas (1991, 1992, 1994, 1997, 1999 y 2000), a través de las cuales se fue fortaleciendo la naturaleza presidencial del sistema, al tiempo que se incorporaban nuevas instituciones de matriz parlamentaria. En la actualidad, conforme a los 10 artículos adicionales adoptados en 1994, a partir de 1996 el presidente y el vicepresidente son elegidos mediante voto popular directo (artículo 2o.), se reiteró la facultad presidencial de nombrar y remover al presidente del órgano ejecutivo, con la “confirmación” del Congreso, y se facultó a los legisladores para interpelar a cualquiera de los ministros (artículo 3o.). En 1997 fue reformado este precepto para suprimir el requisito de la ratificación congresual para el jefe del gabinete, pero en contrapartida se facultó al Congreso para formular votos de censura al gabinete; con este motivo, el presidente de la República puede disolver el órgano legislativo, previa consulta con el presidente del propio Congreso.

En Taiwán se advierte una especie de evolución en zigzag, en tanto que se han ido combinando instituciones parlamentarias y presidenciales en diversas escalas. Aunque las notas del presidencialismo estaban presentes desde el origen mismo de la Constitución, se fueron afirmando en el decurso del tiempo; por su parte, las disposiciones de control parlamentario se fueron ampliando en la medida misma en que se consolidaba el sistema presidencial.

## *7. Vietnam*

La Constitución vietnamita de 1992 contempla a la Asamblea Nacional como el máximo órgano del poder estatal (artículo 83), con amplias facultades para designar y remover al primer ministro, a los ministros y en general a todos los funcionarios, incluidos los

judiciales (artículo 84.7). La Asamblea puede incluso revocar decisiones adoptadas por el gabinete o por alguno de los ministros (artículo 91.5). Los diputados pueden interpelar al presidente, al primer ministro y a los demás ministros (artículo 98). El presidente, por otra parte, puede asistir a las sesiones de la Asamblea (artículo 105), y la totalidad del gabinete responde ante ella (artículo 117). Lo anterior se explica en tanto que el poder político reside en el Partido Comunista de Vietnam (artículo 4o.).