

ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LOS REGÍMENES DE GOBIERNO CONTEMPORÁNEOS

Pedro A. Hernández Chávez ()*

Resumen: Entre las características políticas del gobierno, se pueden mencionar: a) es una institución de carácter imprescindible, que rehúye a todo ejercicio esporádico o intermitente; b) constituye el eje del sistema político, en la medida que la actividad gubernativa acapara la función identificadora de la actividad política (su núcleo irreductible, sin el cual parece difícil pensar en la dimensión propia de lo político); c) titulariza el monopolio de los instrumentos coercitivos de la sociedad; y d) en sociedades poco estructuradas, se convierte en un factor insustituible y decisivo para integrar el cuerpo social o impedir su definitiva destrucción.

En la perspectiva constitucional, por su parte, es importante precisar la diferencia y/o relación entre los conceptos "Gobierno" y "Poder Ejecutivo". Para Ferrando Badía, el gobierno está constituido por "los órganos colocados en los departamentos del Poder ejecutivo"; mientras que para Gómez Montoro, el Poder Ejecutivo es un complejo de órganos que integran una organización (la Administración del Estado) a cuya cabeza se encuentra precisamente en el Gobierno.

Abstract: Among the political characteristics of the government, may be mentioned: a) is an institution of indispensability, which shuns all sporadic or intermittent exercise b) constitutes the core of the political system, to the extent that governmental activity captures the identifying function of political activity (its irreducible core, without which it seems hard to think of the dimension of the political); c) securitizations monopoly of coercive instruments of society, and d) in companies poorly structured, becomes an irreplaceable factor and crucial to integrate the social body or prevent its final destruction.

In a constitutional perspective, meanwhile, it is important to clarify the difference and / or relationship between the concepts of "Government" and "executive branch." To Ferrando Badia, the government is constituted by "the bodies placed in the departments of the executive branch", while for Gómez Montoro, the Executive is a complex organ that integrate an organization (the government) whose head is precisely in government.

Palabras claves: gobierno-poder ejecutivo-Estado-Monarquía-Parlamento- régimen

Key Word: government-executive-State-Monarchy-Parliament-regime

I. Algunas consideraciones previas sobre el gobierno. **II.** El régimen de gobierno parlamentario. 1. Elementos institucional-estructurales del gobierno parlamentario. 2. Las relaciones Parlamento-Gabinete: los instrumentos de control del parlamentarismo. 3. Rasgos fundamentales del parlamentarismo. 4. Los diferentes modelos parlamentarios. 5. Las adaptaciones del parlamentarismo. **III.** El régimen de gobierno presidencial. 1. Elementos institucional-estructurales del gobierno presidencial. 2. Rasgos fundamentales del presidencialismo. 3. El Presidencialismo Latinoamericano: el "neo-presidencialismo". **IV.** El régimen de gobierno semi-presidencial. 1. Elementos institucional-estructurales del gobierno semi-presidencial.

2. Rasgos fundamentales del semi-presidencialismo. V. A manera de conclusión: Formas de gobierno e Ingeniería constitucional.

I.- ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE EL GOBIERNO

El *gobierno* es un fenómeno que es estudiado por el derecho constitucional –desde una perspectiva *institucional-descriptiva*, que se preocupa por la configuración estructural y normativa- y la ciencia política –que, en una dimensión *realista-explicativo* que incide principalmente en lo conductual, se preocupa por conocer qué es el gobierno, cómo funciona, quiénes y cómo se toman las decisiones y a quiénes afectan éstas, entre otros aspectos importantes de uno de los elementos institucionales de todo sistema político-.

En la perspectiva política, se puede sostener que los antecedentes etimológicos del concepto se encuentran en el griego y el latín. El vocablo “gobierno” tiene su antecedente más remoto en el griego *kubernan*, que evoca “el arte de pilotear o conducir una nave”, de donde se derivan los términos *kubernao* (“dirigir con el timón”), *kybernetes* (“piloto o timonel”), *kybernetiké* (“el arte de gobernar”) y *kybernesis* (“acción de gobernar”). El término pasó al latín y se convirtió en *gubernare*, donde su significado habrá de recoger la idea implícita en la acepción griega: “guiar la nave”, derivando posteriormente en el término *gubernaculum*. Conforme lo señala Cotta (1), la raíz transmite ya una imagen que será una de las más utilizadas para caracterizar a los detentadores del gobierno, cual es la de timonel de la nave y su vinculación inmediata con la *vocación de dirigir, encauzar o manejar algo*, motivo por el cual son analógicas a quienes ejercer gobierno las figuras del padre, pastor del rebaño, administrador de unos bienes económicos o jefe de un ejército, y así ha sido asumido por los tratadistas.

Al respecto, Vicente Lonigro lo entiende como “el conjunto de órganos que, ejerciendo el poder del Estado, conduce los destinos de una nación organizada” (2), mientras que para Risso el concepto alude a la pluralidad de órganos estatales a lo que institucionalmente les está conferido el ejercicio del poder político (3). Según Levi, se trata del “conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea, que determinan la orientación política de una cierta sociedad” (4). Para Mellado Prado se trata del “órgano que dirige y determina la política” (5). A su vez, Bovero lo entiende como “el

(*) Docente de los cursos de Derecho Constitucional, Derecho Procesal Constitucional y Ciencia Política de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres. Miembro del Centro de Estudios de Derecho Constitucional (CEDC) de dicha Casa de Estudios. Miembro de la Comisión Consultiva de Derecho Constitucional del Colegio de Abogados de Lima. Profesor Asociado de la Academia de la Magistratura del Perú (AMAG). Asesor de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República.

¹ Cotta, Maurizio. *Los gobiernos*. En: Pasquino, Gianfranco (compilación). *Manual de Ciencia Política*. Alianza Editorial S.A. Madrid, 1988. pp. 311-363 (p. 315).

² Vicente Lonigro, Félix. *El Estado y sus elementos*. En: *Instituciones de derecho público*. Macchi Grupo Editor. Buenos Aires, 1997.

³ Risso, Camilo I. *Gobierno y Estado*. En: *Curso de derecho constitucional*. Le Ley. Tucumán, 2001.

⁴ Levi, Lucio. *Gobierno*. En: Bobbio, Norberto y Maiteucci, Nicolás. *Diccionario de Política*. Siglo XXI. México, 1965. p. 743.

⁵ Mellado Prado, P. *La responsabilidad política del gobierno en el Ordenamiento Español*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1987. p. 182.

conjunto de órganos a los que se les atribuye el poder de decisión colectiva y/o el conjunto de las actividades a través de las cuales éstos ejercen dicho poder” (6).

Entre las características políticas del gobierno, se pueden mencionar: a) es una institución de carácter imprescindible, que rehúye a todo ejercicio esporádico o intermitente; b) constituye el eje del sistema político, en la medida que la actividad gubernativa acapara la función identificadora de la actividad política (su núcleo irreductible, sin el cual parece difícil pensar en la dimensión propia de lo político) (7); c) titulariza el monopolio de los instrumentos coercitivos de la sociedad; y d) en sociedades poco estructuradas, se convierte en un factor insustituible y decisivo para integrar el cuerpo social o impedir su definitiva destrucción.

En la perspectiva constitucional, por su parte, es importante precisar la diferencia y/o relación entre los conceptos “**Gobierno**” y “**Poder Ejecutivo**”. Para Ferrando Badía, el *gobierno* está constituido por “los órganos colocados en los departamentos del Poder ejecutivo” (8); mientras que para Gómez Montoro, el *Poder Ejecutivo* es un complejo de órganos que integran una organización (la Administración del Estado) a cuya cabeza se encuentra precisamente uno de ellos (el Gobierno) (9).

En cuanto a su definición, siguiendo el planteamiento de López Guerra (10), podemos afirmar que el término “*gobierno*” puede ser entendido en dos sentidos claramente diferenciados: i.) dentro de una perspectiva funcional, como la actividad de naturaleza política de orden superior que supone la acción o efecto de gobernar, es decir, la actuación de *imperium* que implica la dirección suprema y general del Estado en su conjunto, destacándose su aspecto dinámico y sentido subjetivo (**actividad gubernamental**), siendo evidente su equiparación a *función del Estado* encargada de dirigir, ordenar y mantener un régimen determinado en la sociedad; y ii.) dentro de una perspectiva estructuro-institucional, como el aparato detentador de funciones específicas y especializadas mediante las cuales el Estado procura cumplir sus fines resaltando su aspecto estático y su sentido objetivo (**aparato gubernamental**) (11).

En este último sentido –como *aparato gubernamental*- se pueden advertir hasta tres sentidos o acepciones del gobierno: i.) como **elemento constitutivo del Estado** (sentido lato); ii.) como **conjunto de las principales instituciones estatales** (sentido estricto), con exclusión del Poder Judicial (12); y iii.) como **los órganos colocados dentro del denominado Poder Ejecutivo a los que la Constitución otorga la competencia expresa de gobernar** (sentido restringidísimo). En esta acepción restringidísima, Biscaretti di Ruffia sostiene que gobierno es el órgano que fija,

⁶ Bovero, Michelangelo. *Prefacio. Nuevas Reflexiones sobre Democracia y Constitución*. En: Salazar Ugarte, Pedro. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Fondo de Cultura Económica – Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México D.F., 2008. pp. 13-43 (p. 25).

⁷ Cotta, Maurizio. *Los gobiernos*. En: Pasquino, Gianfranco (compilación). *Manual de Ciencia Política*. Alianza Editorial S.A. Madrid, 1988. pp. 311-363 (p. 311).

⁸ Ferrando Badía, Juan. *El Estado Unitario, el Federal y el Estado Regional*. Editorial Tecnos. Madrid, 1978. p. 29.

⁹ Gómez Montoro, Ángel J. *El conflicto entre órganos constitucionales*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992. p. 304.

¹⁰ López Guerra, Luis. *Gobierno*. En: Aragón Reyes, Manuel (coordinador). *Temas Básicos de Derecho Constitucional*. T. II. Organización del Estado. Civitas Ediciones S.L. Madrid, 2001. pp. 202 y ss.

¹¹ A nivel político, esta acepción de “gobierno” es la que lo entiende como *sujeto político* parte de la dinámica social y política de la convivencia, en tanto decisor.

¹² “Sólo el poder judicial, en efecto, queda excluido en la configuración constitucional del Estado europeo del ámbito de impulso a través de decisiones políticas, ocupando una posición funcionalmente subordinada en el proceso de creación y aplicación del Derecho, careciendo incluso de la posibilidad de expresar una voluntad propia, unificada y orgánicamente centralizada, frente a los restantes poderes del Estado”.

Porras Nadales, Antonio J. *Conflictos entre órganos constitucionales del Estado y principio de división de poderes*. En: *Revista de Estudios Políticos*. Nº 52. pp. 19-46 (p. 22).

determina o establece la orientación política general ⁽¹³⁾; mientras que para Lipson el gobierno “está constituido por aquellos que, como representantes o funcionarios, llevan a cabo las funciones del Estado. Es la parte del Estado que dirige los asuntos del todo” ⁽¹⁴⁾. En la doctrina nacional, Miró Quesada Rada lo entiende como el “conjunto de personas que toman decisiones por el cargo público que desempeñan en una sociedad”, pues “es a través de este conjunto decisional que se concreta el ejercicio del poder político” ⁽¹⁵⁾, mientras que García Toma y García Yzaguirre lo asumen como el “conjunto de órganos establecidos en la Constitución de un Estado, a efectos de viabilizar el ejercicio de la soberanía” ⁽¹⁶⁾.

Entrando en materia, es importante manejar como definición operativa un concepto dúctil de las **formas de gobierno** que permita incluir en él las diversas modalidades o tipos que se han presentado en la cada vez más compleja realidad política de los pueblos, por lo que proponemos entenderlas como la manera en que el poder se distribuye y se ejerce ⁽¹⁷⁾, para responder a la pregunta de quién manda ⁽¹⁸⁾, buscando articular de manera lo más armoniosa posible las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, así como las configuraciones institucionales concretas que de ellas resultan ⁽¹⁹⁾.

Así las cosas, para superar las formas de gobierno de la antigüedad –principalmente preocupadas por la titularidad del poder-, hoy en día se sostiene que debe atenderse a la forma cómo se organiza y ejerce el poder al interior del Estado y la forma cómo los órganos estatales orientan la política general y coordinan entre ellos para tal fin ⁽²⁰⁾. De esta manera, se alude a la noción de **formas de gobierno en sentido amplio** –como superación de las *formas de gobierno en sentido restringido* propias de épocas anteriores-, siendo dos sus concreciones contemporáneas: a) los **regímenes de gobierno** –que inciden en las formas concretas de la conformación y relaciones existentes entre los órganos de poder político, incidiendo en: i.) *cómo son los órganos del gobierno en su composición*, ii.) *cuáles son las relaciones de poder entre ellos* (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo, fundamentalmente), y iii.) *cuál de esos órganos tiene la preponderancia en adopción de las decisiones gubernamentales*-, pudiéndose aludir a los regímenes de gobierno parlamentario, presidencial y semi-presidencial; y b) los **sistemas de gobierno** –que, partiendo de la diferenciación en los tres grandes sistemas políticos *stricto sensu*: el *democrático* y el *no democrático*, en sus dos modalidades (*totalitario* y *autoritario*), se articulan a partir de establecer una relación entre la ideología política inspiradora y las instituciones políticas derivadas de ésta, a fin de analizar la manera de actuación política de los poderes estatales a partir del

¹³ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Derecho Constitucional. 2da. Edición. Editorial Tecnos. Madrid, 1984. p. 454.

¹⁴ Lipson, Leslie. Los grandes problemas de la política. Ed. Limusa Wiley S.A., México, 1964, p. 91

¹⁵ Miró Quesada Rada, Francisco. Democracia Directa. Práctica y Normatividad. Editorial San Marcos. Lima, 1999. p. 95

¹⁶ “El gobierno suele ser identificado como aquel poder político organizado que ejerce dominio sobre el territorio y control sobre la población de un Estado. Por ende, requiere y exige una voluntad colectiva organizada bajo una autoridad *supra* responsable de la conducción de una colectividad política. Dicha organización se expresa mediante un conjunto de órganos e instituciones; los cuales exponen y manifiestan la actividad social del Estado”. García Toma, Víctor y García Yzaguirre, José V. Gobierno. En: Diccionario de Derecho Constitucional. Gaceta Jurídica S.A. Lima, 2009. p. 243.

¹⁷ Proudhon, Pierre-Joseph. El Principio Federativo. Aguilar. Madrid, 1971. p. 28.

¹⁸ Bidart Campos, Germán J. Tratado Elemental de Derecho Constitucional argentino. T. II. Ediar. Buenos Aires, 1993. p.

11.

¹⁹ Pereira Menaut, Antonio Carlos. En defensa de la Constitución. Universidad de Piura. Piura, 1997. pp. 282 y 308.

²⁰ García Belaúnde, Domingo. Forma de Gobierno en la Constitución peruana. En: Revista de Estudios Políticos. Centro de Estudios Constitucionales. Nº 74. Madrid, Octubre-Diciembre 1991. pp. 615-632 (p. 618).

modo de conexión de los postulados ideológicos y las instituciones político-jurídicas-, tales como el sistema de gobierno liberal, fascista, comunista, entre otros.

Con estas precisiones teóricas y recordando que la clasificación de las formas gobierno modernas se plantea a partir de los distintos grados de separación de poderes entre los actores intervinientes (absoluta o rígida, moderada y nula); se analizan a continuación los más importantes modelos de gobierno actualmente vigentes.

II.- EL RÉGIMEN DE GOBIERNO PARLAMENTARIO

El modelo parlamentario de gobierno encarga al Parlamento el poder decisorio en la marcha del Estado, en virtud de una vinculación de los clásicos poderes estatales que lleva al surgimiento del Gobierno desde el seno del Parlamento, coincidiendo la mayoría de autores en señalar como cuna del modelo la vida política inglesa, y los años 1815 y 1848 los de su definición doctrinal. Si bien la gravedad del sistema reposa en el Parlamento, también es verdad que dicho poder ha sido paulatinamente trasladado al Gabinete y al Jefe de Gobierno que lo preside, a cambio de una responsabilidad política que los vincula a la Asamblea, como veremos en líneas posteriores.

En cuanto a los orígenes del parlamentarismo, es importante recordar que el modelo vio la luz con la llamada **monarquía constitucional** o **monarquía limitada o moderada**, que se edificó luego de un bastante convulsionado proceso político en la Inglaterra del siglo XVII y que tuvo como doble eje al Monarca y al Parlamento, en una lógica donde el poder del Monarca no es sustituido por la representación nacional sino simplemente limitado por ella, en franca armonización de los *principios monárquico y parlamentario*.

Un hecho jurídico marca un hito. En el año 1628, en el tercer Parlamento del reinado del absolutista Carlos I, Edward Coke propuso que si bien la tesis de la “prerrogativa real” era válida, ella debía ejercerse dentro del marco de la ley y del *common law*, dándose origen a la llamada **Petition of Rights** (promulgada por el Rey el 07 de Junio de ese año) en donde se estableció –entre otras cosas- la ilegalidad de los impuestos establecidos sin el consentimiento del Parlamento, con lo cual se implementó, de manera concreta, real y efectiva, un control político y una limitación al poder del soberano hasta ese entonces desligado de cualquier vínculo limitativo ⁽²¹⁾. Sin embargo, la consolidación de esta declaración principalmente jurídica habrá de esperar el acaecimiento de un hecho político fundamental en la historia del constitucionalismo moderno: la Revolución inglesa de 1688-1689 y el triunfo de Guillermo de Orange, esposo de María, la hija mayor del Rey Jacobo II ⁽²²⁾.

²¹ Este incidente de la vida política inglesa, culminó con la acusación que hizo Carlos I al Parlamento de subversivo, desobedientes y sedicioso por oponerse a la implementación de mayores impuestos –como el derecho al tonelaje y el de tanto por libra-, decretando la disolución del mismo en 1629 y gobernando en forma por demás absoluta hasta 1640 en que se restituye el llamado **Parlamento Largo**.

²² Como sostiene Macaulay Trevelyan, “la expulsión de Jacobo fue un acto revolucionario y, sin embargo, el espíritu de esta extraña revolución era opuesto a todo intento revolucionario. No quiso destruir las leyes, sino confirmarlas contra un rey que las vulneraba. No quiso obligar al pueblo a someterse a un patrón en lo político y lo religioso, sino darle la libertad bajo la ley y por la ley”.
Macaulay Trevelyan, George. La Revolución Inglesa: 1688-1689. Fondo de Cultura Económica. México, 1986. pp. 18 y ss.

De esta manera, se sometió a la Corona al imperio de la ley, se conformó el modelo de gobierno parlamentario y se consagraron algunos principios liberales de carácter político y religioso, quedando –además- institucionalizada una monarquía constitucional que, sin negar aún las prerrogativas del Monarca, le exigía ceñirse a las normas jurídicas que dictase el Parlamento; pudiéndose afirmar que la existencia del parlamentarismo en Europa responde a razones estrictamente históricas y no a una decisión deliberada, ya que cuando los Estados europeos empezaron a practicar el gobierno constitucional –a excepción de Francia que fue República en 1870- todos estaban articulados como monarquías donde existía un Jefe de Estado hereditario que se incorporó al nuevo modelo.

1.-) **Elementos institucional-estructurales del Parlamentarismo.**

Los elementos institucionales y estructurales del régimen de gobierno parlamentario, son:

- a) **El Parlamento.-** que es el centro del poder político y el único órgano que cuenta con legitimidad democrática otorgada en forma directa por el propio titular de la soberanía, el pueblo. Por tal razón, el primer acto formal que realiza el Parlamento una vez que se instala, es elegir –de entre sus miembros- a quiénes conformarán el Gobierno, dependiendo de las múltiples fórmulas de configuración del mismo, ya que en caso de existir una fuerza política mayoritaria será ella la que hará el gobierno, mientras que –de no ser así- habrá de articularlo en base a la conformación de alianzas.
- b) **El Gabinete Ministerial.-** el *inner cabinet* ⁽²³⁾ ejerce las funciones de gobierno y es el responsable político ante el Parlamento que lo elige, siendo un órgano colegiado donde los Ministros conformantes del Gabinete también son elegidos por el Parlamento, aunque la formalidad indica que deben ser nombrados por el Jefe del Estado ⁽²⁴⁾.
- c) **El Jefe de Gobierno.-** el surgimiento en la escena política del también llamado “*Jefe de Gabinete*”, “*Primer Ministro*”, “*Premier*” o “*Presidente del Consejo de Ministros*” fue resultado de la sumatoria de circunstancias históricas y costumbres en la Inglaterra de los siglos XVII y XVIII, a lo que se debe añadir un factor de azar, la llegada de los Hannover al trono de Inglaterra (Reyes Jorge I y Jorge II), con cuya asunción la presencia del Monarca disminuyó sustantivamente en la dirección política, generando que la conducción de Inglaterra se fuera compartiendo entre el Parlamento y el Consejo Privado del Rey que continuaba operando, hasta que la llegada al Gabinete del líder del partido Whig (1721-1742), Sir Robert Walpole, consolidó la primacía del *ministro más destacado* por sobre los demás miembros del Gabinete gracias a

²³ Para diferenciarlo del *shadow cabinet* o “gabinete en las sombras” o “gabinete fantasma” articulado por la oposición para su labor fiscalizadora.

²⁴ Los orígenes históricos del Gabinete se remontan a la reunión del *Consejo Privado* del Rey, que tenía la costumbre de congregarse, con la presencia del Rey, para tratar los asuntos del reino en un salón llamado “gabinete”, en donde se adoptaban decisiones que el monarca sancionaba formalmente; teniendo el monarca desde un comienzo la potestad de nombrar para un cargo ministerial a toda persona que fuese de su absoluta y total confianza, privilegio que se mantuvo hasta la Revolución de 1688. Sin embargo, fue en 1714 con el reinado de Jorge I (1714-1727) y luego de Jorge II (1727-1760), de la Casa de los Hannover –de origen germano- que los monarcas dejan de asistir a tales reuniones, motivados por razones sumamente particulares: el primero no sabía nada de los asuntos de Inglaterra y el segundo no hablaba inglés; lo cual trajo como inmediato efecto en la dinámica del gobierno, que los Ministros reunidos en “Gabinete” asumieran el control pleno del manejo de la vida política inglesa, luego de lo cual se acrecentaría la presencia política del más destacado de ellos como responsable de su dirección: el que sería denominado modernamente como “Primer Ministro” o Jefe de Gobierno.

su fuerte personalidad ⁽²⁵⁾. Debe señalarse que el Jefe de Gobierno accede únicamente al cargo, mediante elección por el Parlamento ⁽²⁶⁾.

- d) **El Jefe del Estado.-** cuya existencia resulta comprensible en el continente europeo al encontrarse el origen del gobierno constitucional moderno a partir de la monarquía absoluta ⁽²⁷⁾, que –por efecto de un largo y nada pacífico proceso de cesión de poder- fue articulando un sistema político en el que el Monarca se limitó a labores representativas y simbólicas, dejando de ser responsable del gobierno pero manteniendo, a su vez, una notable influencia ante los órganos gubernamentales y del Estado en general, más aún por su posición de imparcialidad política ⁽²⁸⁾, de ahí que para muchos sea concebido más “para estar” que “para actuar”, teniendo por ende más de *auctoritas* que de *potestas* ⁽²⁹⁾, a modo de *poder neutro* o *moderador* constantiniano encargado de una función de equilibrio de los demás poderes. Hoy en día se puede acceder al cargo de Jefe del Estado: a) por herencia; b) por nombramiento del Parlamento, atendiendo a razones de capacidad o autoridad moral; y c) por elección directa del pueblo ⁽³⁰⁾.

2.-) **Las relaciones Parlamento-Gabinete: los mecanismos de control parlamentario y la disolución.**

Derivándose el Gobierno del Parlamento, es lógico que las relaciones entre ambos órganos genere, con el paso del tiempo, diversos mecanismos de fiscalización o control político que permitan supervisar el encargo gubernativo entregado por los representantes del pueblo al gobierno.

Dentro de los *mecanismos de control parlamentario* podemos mencionar:

- a) **El impeachment.-** surgido cuando el Parlamento adquirió la facultad de hacer efectivas las responsabilidades funcionales, civiles y penales de los miembros del gobierno, por medio de la separación o destitución del cargo previa acusación hecha por la Cámara de los Comunes.
- b) **La responsabilidad política del Gabinete.-** cuyo origen se encuentra en la Inglaterra del siglo XVII con la llegada al trono de Jacobo II en 1603, que generó un conjunto de conflictos políticos y religiosos, así como la agravación del problema escocés, como antesala al enfrentamiento con el Parlamento por el

²⁵ Como lo recuerda Hakansson Nieto, “no hubo un propósito deliberado de crear dicha institución. La realidad fue imponiéndola en una sociedad en que la historia y costumbre son componentes básicos de su Derecho constitucional. Desde entonces, por un convención constitucional, se afirma que el Primer Ministro debe ser miembro del Parlamento” Hakansson Nieto, Carlos. La forma de gobierno de la Constitución peruana. Universidad de Piura. Piura, 2001. p. 14.

²⁶ Loewenstein nos recuerda que el último intento de nombrar a un Primer Ministro de manera discrecional fue hecho por Guillermo IV en 1834, cuando a toda costa pretendió imponer al conservador Robert Peel en lugar del liberal Lord Melbourne, fracasando en su intento ante la decisión de la Cámara de los Comunes de derribar a Peel, obligando al monarca a designar en el puesto a Melbourne, hacia 1835.

Loewenstein, Karl. La Investidura del Primer Ministro británico. En: Revista de Estudios Políticos. Nº 151. 1967. p. 43.
²⁷ Pérez Royo, Javier. Jefatura del Estado y Democracia Parlamentaria. En: Revista de Estudios Políticos. Nº 34. 1984. pp. 7-27.

²⁸ Para Biscaretti di Ruffia, el Jefe de Estado es el gran coordinador supremo de las más elevadas funciones estatales, así como el titular de la función básica de desplegar una suerte de control genérico de legalidad sobre toda la marcha de la vida constitucional

Biscaretti di Ruffia, Paolo. Derecho Constitucional. 2da. Edición. Editorial Tecnos. Madrid, 1984. p. 430.

²⁹ Pérez Royo, Javier. Jefatura del Estado y Democracia Parlamentaria. En: Revista de Estudios Políticos. Nº 34. 1984. p. 11.

³⁰ Es importante advertir a estos efectos, que en el caso de Jefes de Estado o Presidentes elegidos por el pueblo dentro del modelo parlamentario, estamos frente a Presidentes que *sólo presiden más no gobiernan* a diferencia de América y su presidencialismo donde llevan las riendas de la Administración Pública.

aumento excesivo de las cargas tributarias y la venta indiscriminada de cargos y títulos honoríficos. Esto derivó en la disolución del Parlamento en 1614 que él mismo luego revocaría en 1624, cuando una vez reinstaurada la Cámara de los Comunes declaró ilegales los monopolios establecidos en ese entonces, mientras que los Lores enjuiciaron y condenaron a John Middlesex, el Lord de Tesorería.

Este hecho, sumado al dogma inglés *“the King can do not wrong”* (“el Rey no puede hacer nada malo”), permitieron articular la teoría de que son los servidores del Rey los que deberán hacer frente a las acusaciones parlamentarias ⁽³¹⁾, como una modalidad de control pensada para condicionar el accionar del Poder Ejecutivo mediante un conjunto de instrumentos de control que permiten la revocación de sus miembros por parte del Parlamento –que en su oportunidad los nombró-, siendo considerado el instrumento más poderoso para controlar el accionar del Gobierno en los regímenes parlamentarios ⁽³²⁾. Los más graves mecanismos para establecer la responsabilidad política son: *la moción de censura*, por iniciativa del Legislativo ⁽³³⁾, y *la cuestión de confianza*, por iniciativa del gobierno ⁽³⁴⁾.

- c) **El voto de investidura.**- surgido también de la práctica política cuando, en el año 1739, Sir Robert Walpole sostuvo que su permanencia en el cargo dependía de la aprobación de la Cámara de los Comunes, proponiéndose obtenerla como símbolo de que el Primer Ministro debe ofrecer al pueblo la garantía de un apoyo y dirección del gobierno eficaces, en razón de la mayoría parlamentaria que lo respalda y de su posición en el partido político. Su principal función es, entonces, la conformación de un Gobierno basado en el *principio de confianza* que le otorga el Parlamento con su voto, atendiendo a que es esta institución quien los designa, estableciendo lo que muchos han llamado una suerte de *relación fiduciaria entre Ejecutivo y Legislativo* ⁽³⁵⁾.
- d) **El refrendo ministerial.**- mecanismo por el cual los ministros de Estado consienten y deciden colaborar con los actos del Jefe de Gobierno (*refrendo material*) mediante su firma en el documento en que se contiene (*refrendo formal*), y que políticamente deriva en la responsabilidad por el mismo ante el Congreso.
- e) **La interpelación.**- que supone una petición presentada por uno o varios integrantes del Parlamento a un miembro del Gobierno, para que éste explique la acción de un sector de gobierno o de un asunto específico de política gubernamental, siendo pues la facultad parlamentaria de pedir cuentas al

³¹ Pereira Menaut, Antonio-Carlos. El Ejemplo constitucional de Inglaterra. Universidad Complutense. Madrid, 1992. p. 120.

³² Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel. Barcelona, 1962. p. 172.

³³ El efecto buscado por la censura es la salida del Ministro que es efectivamente responsable del ineficiente manejo del sector a su cargo –conforme a la óptica del Parlamento- y el consiguiente cambio de rumbo de la política de gobierno con la designación de uno nuevo, que llene las expectativas de los parlamentarios. En algunos modelos parlamentarios modernos, la admisión de una moción de censura produce efectos adicionales, tales como impedir al Primer Ministro la disolución del Parlamento, como sucede en España (Art. 115.2 Constitución española de 1978).

³⁴ El origen de la *institución de la confianza*, se encuentra también en la Inglaterra del siglo XVII, en el llamado *“Parlamento Largo”* convocado en 1640 por Carlos I con el propósito de reunir fondos para hacer frente a la rebelión escocesa; en cuya reunión los puritanos –bajo el mando de John Pym- exigieron el control sobre los actos de gobierno, logrando que en 1641 se establezca la imposibilidad del Rey de nombrar algún *Consejero Real* que no contara con la aprobación del Parlamento. Esta cuestión de confianza, está pensada para generar una especie de relación fiduciaria propia del parlamentarismo, fortaleciendo el vínculo gabinete-parlamento.

Fernández Segado, Francisco. *El nuevo ordenamiento constitucional del Perú: aproximación a la Constitución de 1993*. En: Revista de Estudios Políticos. Nº 84. Centro de Estudios Constitucionales. 1994. p. 51.

³⁵ En el derecho comparado esta institución es recogida en casos en que el Jefe del Gabinete ejerce efectiva función de gobierno (como en Italia), y como requisito para ejercer el poder (como en España, donde el candidato a Presidente del Gobierno debe exponer el programa político que pretender formar a fin de obtener la investidura por el Parlamento).

gobierno por determinados actos. Su justificación radica en la irresponsabilidad política del Jefe de Estado –sea Rey o Presidente-, y en la necesidad de que los verdaderos responsables gubernamentales –los Ministros- informen sobre los asuntos del gobierno al representante de la voluntad popular por excelencia ⁽³⁶⁾.

- f) **Los informes.-** que se sustenta en la prerrogativa del Parlamento de estar informado sobre diversos asuntos del gobierno, lo cual lo autoriza para solicitar la información que considere pertinente respecto de algún asunto que se considere de interés público general.
- g) **La estación de preguntas.-** la llamada “*question time*” surgió hacia 1869 cuando el parlamento inglés estableció cuatro días de la semana para que los Ministros acudan a la Cámara de los Comunes a responder las preguntas de sus miembros. Al igual que los informes, este mecanismo se sustenta en la prerrogativa parlamentaria de informarse sobre los asuntos del gobierno ⁽³⁷⁾.

En forma adicional, el modelo parlamentario ha establecido un mecanismo clásico de superación de entrapamiento de poder de tipo político con la llamada **disolución parlamentaria**, cuya finalidad ha consistido en ser un mecanismo de traslado de la solución de controversias entre poderes del Estado –Ejecutivo y Legislativo- al electorado, que actúa así como árbitro de dicho conflicto; siendo claro que nos encontramos ante un instrumento efectivo del Gobierno que se contrapone a la responsabilidad política de sus Ministros y su consiguiente censura y dimisión por parte del Parlamento, generando una suerte de equilibrio de poderes entre el Parlamento y el Gobierno ⁽³⁸⁾. Sus efectos inmediatos son poner fin anticipado al mandato parlamentario y convocar a nuevas elecciones ⁽³⁹⁾. Normalmente es formalizada y ejercida por el Jefe de Estado –que no participa del conflicto político ni ejerce funciones de gobierno- a solicitud del Jefe de Gobierno. Una variante curiosa de esta figura la encontramos en el Art. 99.5 de la Constitución española de 1978 con la consagración de la *disolución automática*, que procede si transcurrido dos meses a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato obtiene la confianza del Congreso para ser investido como Presidente del Gobierno.

3.-) **Rasgos fundamentales del Parlamentarismo.**

Tomando como paradigma de análisis el modelo parlamentario inglés, es factible señalar como rasgos fundamentales, los siguientes:

³⁶ Es importante destacar que tanto en su origen como en su funcionamiento, la interpelación no está vinculada a la *moción de censura*, ya que ello supone variar la finalidad de una institución de control y convertirla en una de exigencia de responsabilidad.

Melo Vega, Jorge. *El control parlamentario*. En: La Constitución peruana de 1979 y sus problemas de aplicación. Cultural Cuzco. Lima, 1987. p. 542.

³⁷ Es importante establecer la diferencia entre *la petición de informes* y *la estación de preguntas*, con respecto de *la interpelación*: mientras los dos primeros mecanismos se derivan de la prerrogativa congresal de informarse sobre los asuntos del gobierno nacional, el último se sustenta en el principio de responsabilidad política de los miembros del gabinete.

³⁸ La funcionalidad técnico-constitucional de la disolución del Parlamento procura el “equilibrio interorgánico de poderes y, por tanto, la atribución de preeminencia funcional al poder ejecutivo, (...) siendo un factor decisivo de esta preeminencia” en tanto si existe preeminencia de un órgano sobre otro no puede haber tal equilibrio.

Bar Cendón, Antonio. La disolución de las cámaras legislativas en el ordenamiento constitucional español. Congreso de los Diputados. Madrid, 1989. p. 226.

³⁹ Históricamente, la disolución parlamentaria es el mecanismo que tiene el Gobierno para deshacerse de una Cámara recalcitrantemente opositora y lograr el surgimiento, vía elecciones, de otra con la que sea posible arribar a acuerdos políticos para la conducción del país, de donde es fácil colegir su finalidad intrínseca de evitar –en opinión de Hakansson Nieto- situaciones de bloqueo institucional del poder en el parlamentarismo.

Hakansson Nieto, Carlos. La forma de gobierno de la Constitución peruana. Universidad de Piura. Piura, 2001. p. 63.

- a) **Existencia de una separación atenuada de poderes.-** en la doctrina constitucional moderna se admite casi sin problemas que este régimen se basa en el denominado *principio de integración o colaboración de poderes (separación atenuada de los poderes del Estado)*, dando lugar a lo que Loewenstein ha llamado una *“interdependencia por integración”* ⁽⁴⁰⁾ en la cual el Ejecutivo y el Parlamento actúan muy relacionados entre sí a través del Gabinete, que es el órgano que gobierna, no sólo porque éste debe su investidura a aquél, sino por la responsabilidad política esencialmente solidaria existente entre ambos órganos ⁽⁴¹⁾⁽⁴²⁾, situación que necesariamente implica que el Parlamento sea el sustento de la labor gubernamental.
- b) **El centro del poder radica en el Parlamento.-** en virtud del dogma inglés de la *supremacía del Parlamento* ⁽⁴³⁾, este órgano es asumido como la expresión institucionalizada de la sociedad y del Estado donde confluyen los legítimos representantes del pueblo, lo cual –en opinión de García Belaúnde- lo coloca como el órgano llamado a gobernar no directamente, pero sí a través de un órgano colegiado proveniente de sus filas ⁽⁴⁴⁾. Si bien el protagonismo del Legislativo ha ido cediendo terreno al Ejecutivo, que hoy en día es quien realmente tiene la dirección política del Gobierno, pensamos que la denominación del modelo se justifica no por una cuestión de costumbre, como sostienen algunos, sino en el hecho de que es finalmente el Parlamento quien *elige e inviste al Ejecutivo*, en una de sus primeras labores, de donde se derivan muchas de las consecuencias políticas en comentario.
- c) **El Gobierno es un órgano colectivo.-** que está conformado por Ministros que son responsables de manejar y dirigir los diversos sectores de la Administración Pública con real capacidad de decisión política, motivo por el cual consideramos que está plenamente justificado que a dichos funcionarios se les pueda exigir la *responsabilidad política* por sus actos y decisiones, en la medida que son ellos y nadie más los responsables del manejo de la política del Gobierno en cada uno de los sectores a su cargo y en conjunto.
- d) **Existe la separación entre las figuras de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.-** marcando distancia con quienes sostienen que el parlamentarismo supone un *“ejecutivo dualista”* que califican de *“impropio”*, consideramos que en este modelo coexisten dos instituciones diferentes, con naturaleza, alcance y funciones propias que son distintas, aunque interrelacionadas entre sí, como son la *Jefatura del Estado* y la *Jefatura del Gobierno*: la primera, con labores simbólicas, ceremoniales, de protocolo y de representación de la comunidad

⁴⁰ Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel. Barcelona, 1979. p. 106.

⁴¹ Jackish, Carlota. *Teoría de la Distribución de Poderes*. En: *División de Poderes*. CIEDLA. Buenos Aires, 1993. p. 22.

⁴² En opinión de Duverger, esta colaboración de poderes se verifica por: a) *distinción de poderes*, en que los órganos están especializados en una determinada función; b) *colaboración funcional*, los órganos estatales pueden participar en la función de otro órgano (ej.: iniciativa legislativa, veto de las leyes, etcétera); y c) *dependencia orgánica*, los órganos no están aislados entre sí sino que responden a una acción recíproca entre ellos (ej.: censura, disolución, entre otros).

Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel. Barcelona, 1962. p. 192.

⁴³ A diferencia de la mayoría de la doctrina, Hakansson Nieto prefiere utilizar la expresión *supremacía del Parlamento* en lugar de *soberanía*, por considerarla la traducción más acorde con la realidad política inglesa de la expresión *“sovereignty of Parliament”*, que en el siglo XVII fue testigo de una rebelión contra la teoría de la soberanía y el estatismo.

Hakansson Nieto, Carlos. *La forma de gobierno de la Constitución peruana*. Universidad de Piura. Piura, 2001. p. 10 (nota 2).

⁴⁴ García Belaúnde, Domingo. *El Régimen Presidencial en América Latina*. En: Amaya Castrillón, Juan Carlos y Velásquez Ramírez, Ricardo (coordinadores). *III Convención Latinoamericana de Derecho. Integración Latinoamericana: Reto para el Tercer Milenio*. Universidad de Antioquia – Comité para el Estudio y la Difusión del Derecho en América Latina. Lima, 2001. pp. 47-66 (p. 52).

política, que carece de competencias y responsabilidad política alguna al no ejercer labores o funciones de gobierno y se limita a ser un mero “árbitro” o “mediador” de los conflictos que otros generen (los órganos a cargo de la dinámica gubernamental); y la segunda, cuya principal función es ejercer la dirección política y la marcha del Ejecutivo (funciones efectivas de gobierno) ⁽⁴⁵⁾.

- e) **El establecimiento de un tipo particular de responsabilidad política.**- la responsabilidad política del modelo parlamentario tiene las siguientes características: a) es **indirecta**, en tanto la asume el Primer Ministro ante el Parlamento, en su calidad de representante del pueblo que lo elige, pero no ante el pueblo en sí; b) es **inmediata**, porque se puede hacer efectiva en cualquier momento del mandato del gobierno; y c) es **instrumental**, en la medida que requiere la necesaria implementación de los denominados “**mecanismos de control parlamentario**” –calificados de “**propios**”- orientados todos ellos a realizar un juicio político por parte del Parlamento ⁽⁴⁶⁾, que necesariamente derivará en una decisión de todo o nada: o se queda o se va el funcionario cuestionado. A estas características intrínsecas, se puede añadir una generada por la tradición o la costumbre política, como es la de ser una responsabilidad **colectiva**, porque si el cuestionado es sólo un ministro de manera individual, normalmente todo el Gabinete se solidariza con él (*principio de la solidaridad ministerial*) ⁽⁴⁷⁾.

Este tipo de responsabilidad política se encuentra plenamente justificado por dos razones sustantivas: a) la derivación del Jefe de Gobierno –y a través de él, del Gabinete en su conjunto- del Parlamento, que lo elige; y b) la efectiva capacidad de gobierno que detentan tanto el Primer Ministro como el Gabinete. Finalmente, con una responsabilidad política con las características aludidas, es lógico que se consagre la figura de la **reelección**, que puede inclusive ser *indefinida* o *bastante prolongada*, hasta que el pueblo decida dar paso a una nueva generación de líderes políticos, como ha sucedido en los últimos años con los cancilleres alemanes Konrad Adenauer (17 años) y Helmut Kohl (16 años) y el Presidente de Gobierno español Felipe González (12 años).

- f) **El Jefe de Estado constituye un órgano extra-poder.**- en el modelo parlamentario, el Jefe de Estado –esté a cargo de un Rey o un Presidente- representa un **órgano extrapoder** que no está comprendido en la clásica triada de poderes, y cuya función principal es de **carácter moderador** de las relaciones políticas normales entre los actores políticos reales –que son el Gobierno y el Parlamento- y de una **influencia moral** legitimada por su aceptación popular, que exige una cierta participación en el manejo de los asuntos de gobierno ⁽⁴⁸⁾.

⁴⁵ Aunque para algunos autores, esta diferenciación y particularmente la Jefatura de Estado sea catalogada como una “institución anacrónica, irracional e incongruente con el carácter del poder político estatal” (Pérez Royo, Javier. *Jefatura del Estado y Democracia Parlamentaria*. En: *Revista de Estudios Políticos*. Nº 34. 1984. pp. 7-27), nosotros consideramos que su existencia y diferenciación con la Jefatura de Gobierno queda plenamente justificada, no sólo por las razones históricas que la amparan, sino porque ambas figuras tienen un ámbito de actuación distinto: el Jefe de Estado representa principalmente a la nación y se excluye del proceso político como una suerte de “garante” del mismo, mientras que el Jefe de Gobierno es quien lleva las riendas de la Administración Pública y, por ende, es el responsable del gobierno. Tema distinto será el que ambas funciones puedan o no ser realizadas por personas o titulares diferentes o por el mismo titular, aspecto sobre el que profundizaremos en líneas posteriores cuando analicemos el modelo de gobierno presidencial.

⁴⁶ Entiéndase la expresión “juicio político” como *evaluación* de naturaleza política que realiza dicho órgano colegiado.

⁴⁷ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel. Barcelona, 1962. p. 200.

⁴⁸ Para Nogueira Alcalá, el rol moderador del Jefe de Estado en el modelo parlamentario implica el ejercicio de tres atribuciones: a) conocer la marcha de los asuntos del Estado; b) estimular el desarrollo del programa político implementado por el Gabinete; y c) advertir al Gabinete sobre las inconveniencias de algunos aspectos de la dirección y administración de la marcha del Estado.

Nogueira Alcalá, Humberto. *Páginas políticas contemporáneas*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1985.

Por tal razón no podemos compartir la posición de quienes sostienen que el parlamentarismo supone un “*ejecutivo dualista*” al que se califica de “*impropio*” en la medida que existen dos “cabezas políticas”: el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno y sólo éste es el que gobierna. En nuestra opinión, inclusive, no es posible admitir la existencia de un Ejecutivo dualista calificado de “impropio” en tanto si uno de los dos que deberían gobernar no lo hace, no existen –entonces- dos órganos que detenten poder real y, por ende, no es posible hablar de una estructura gubernativa “bicéfala”.

- g) ***El período de gobierno es variable.***- en principio, siendo el Gobierno derivación del Parlamento, su período de duración está definido por la expiración del mandato de los parlamentarios que lo han elegido; sin embargo, la duración del período de gobierno puede variar en función de los siguientes factores: i.) *factores partidarios* (ej.: cuando el Jefe de Gobierno pierde el liderazgo interno en el partido de gobierno y es reemplazado por un nuevo líder interno que “reclama” para sí –en forma casi natural- desempeñar la máxima instancia de gobierno; o cuando, existiendo una alianza interpartidaria para formar gobierno, por ausencia de una fuerza política mayoritaria, ésta se rompe y, por ende, se resquebraja el sustento político del gobierno) y ii.) *factores intrasistemáticos* (cuando se produce la variación de la opinión del electorado; cuando se verifica la disolución del Parlamento; o cuando se exige la responsabilidad política del Gobierno a través de los mecanismos de control parlamentario sobre el Ejecutivo, tal y como sucede con la aprobación de un voto de censura o negación de confianza). Así las cosas, la permanencia del Gobierno dependerá de: a) que el Jefe de Gobierno cuente con representatividad y liderazgo al interior de su partido; y b) que su partido conserve la mayoría o una posición mayoritaria en el Parlamento (⁴⁹).

La referencia hecha a cada una de estos mecanismos nos lleva a advertir el sustento sociológico y cultural de dicho modelo de gobierno, en tanto fue resultado de un proceso muy largo de progresiva adquisición y consolidación de poder del Parlamento en detrimento del Monarca; a lo cual se suma la idiosincracia liberal del pueblo inglés, al que le gusta proveerse las cosas por sí mismo, y su particular concepción del gobierno, de quien no espera mucho (⁵⁰).

Es en este contexto que las figuras de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno tienen una explicación histórica, cultural y política, como bien lo ha resaltado Guzmán Napurí al afirmar que el mantenimiento de la monarquía –y con ello del Monarca como Jefe del Estado- implica la necesidad de expresar la unidad en el Reino a través de alguien imparcial, no elegido por el pueblo sino heredero del trono por sangre conforme lo establece el propio sistema político, y que se convierte en el representante de la totalidad de la vida política nacional y el lazo entre la nación y el Gobierno, sobre todo en momentos de crisis, cuya ausencia obligaría a encontrar otro órgano político necesariamente elegido por el pueblo, que habría de llenar tal vacío, situación que lo

⁴⁹ Es importante advertir, a modo de complemento, que la Jefatura de Estado se ejerce por períodos de mucha mayor duración (por ser de carácter vitalicio, en el caso de los reyes) o con una mayor seguridad en el cumplimiento de sus plazos (como sucede con los Presidentes, que al no ser parte de la dinámica gubernativa, no están afectos a los mecanismos de control parlamentario).

⁵⁰ Ambos aspectos son resaltados por Hakansson Nieto cuando afirma que el origen de las principales instituciones de esta forma de gobierno obedece a un proceso, tanto histórico como cultural, que surge de la especial sensibilidad que tiene el ciudadano inglés cuando invaden su esfera privada.

Hakansson Nieto, Carlos. La forma de gobierno de la Constitución peruana. Universidad de Piura. Piura, 2001. p. 17.

expone a las vicisitudes propias del juego político y democrático que le deparan a quien no goza de consenso respecto de su designación ⁽⁵¹⁾.

4.-) **Los diferentes modelos parlamentarios.**

El modelo parlamentario de gobierno es sumamente versátil, pudiendo adoptar muchas formas a partir de procurar escoger aquel modelo de relación ejecutivo-parlamento que más se adapte a las necesidades del momento ⁽⁵²⁾. En nuestra opinión, esta versatilidad está directamente vinculada a la modificación, adaptación o exaltación, según sea el caso, de los diferentes mecanismos de exigencia de responsabilidad política, bastando con que se mantenga la regla de que el Gobierno –sea cual fuere su origen y conformación- es responsable ante el Parlamento, y que la disolución parlamentaria constituye un mecanismo de equilibrio. Por ello, pensamos que es posible aludir a “*sistemas parlamentarios*” como las diversas variantes que se presentan en el derecho comparado, a partir de las formas, alcances y competencias que resulten de la forma en que tanto el Parlamento como el Gabinete *comparten* el poder político.

Antiguamente, la diferenciación entre los modelos parlamentarios se basaba en la aceptación de una *legitimación de doble carácter*: por un lado, la institución de la monarquía derivada del denominado derecho de mandar, y por otro lado, la legitimidad democrática proveniente de la elección popular y plasmada en el Parlamento; aludiéndose así a dos modelos del parlamentarismo puro: i.) el modelo de “gobierno de gabinete” inglés, y ii.) las variantes francesas.

El **modelo de “Gobierno de gabinete” inglés** –también denominado “*modelo Westminster*”, “*modelo de Primer Ministro* o “*modelo de Gabinete*”- consagra un sistema donde la separación de poderes es la menos tajante de los demás parlamentarismos europeos, siendo el caso que, aunque Gobierno y mayoría parlamentaria están muy unidos, se puede advertir una supremacía y preeminencia del Ejecutivo (Gabinete), convirtiéndolo en el *actor más importante* de la dinámica política, tal como lo señala Loewenstein ⁽⁵³⁾; por lo cual su poder de veto eventual se constituyó en un relativo contrapeso al poder monárquico, que –en los hechos- era el que gobernaba ⁽⁵⁴⁾. La fortaleza del Gabinete se sustenta en dos factores absolutamente particulares del sistema político inglés: i.) *el sistema electoral mayoritario de distritos uninominales*, que favorece a los grandes partidos políticos; y ii.) *el estricto bipartidismo*, que facilita las expectativas para una alternancia entre los dos grandes partidos y reduce el control parlamentario a un “juego de seguimiento” que realiza el partido de oposición –en quien radica fundamentalmente la labor fiscalizadora del Parlamento- a las acciones y decisiones de poder del partido de gobierno. A pesar de su profunda raigambre inglesa, el modelo ha tenido presencia

⁵¹ Guzmán Napurí, Christian. *La Relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2003. p. 44.

⁵² Flores Juberías, Carlos. *Parlamentarismo y Presidencialismo en las nuevas constituciones de la Europa Oriental*. En: *Revista de las Cortes Generales*. N° 35. 1995. p. 258.

⁵³ “(...) desde el punto de vista del proceso del poder político se deberá considerar al Gobierno de Gabinete como una fusión de ambos detentadores del poder independientes, gabinete y Parlamento, para constituir un mecanismo único del poder, en el cual ambos órganos están tácticamente integrados”.

Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel. Barcelona, 1979. p. 129.

⁵⁴ “Empero el rey continuaba gobernando por sí mismo o a través de sus ministros, a quienes nombraba y revocaba a voluntad. A mayor abundamiento: la corona “convivía” con el Parlamento”.

García Toma, Víctor. *Teoría del Estado y Derecho Constitucional*. Palestra Editores S.A.C. Lima, 2005. p. 267.

en el Reino Unido, Canadá, Australia y la Unión Sudafricana, con algunas variantes en Suecia ⁽⁵⁵⁾.

Por su parte, las *variaciones parlamentarias francesas* se caracterizan, esencialmente, por una lucha entre la preeminencia del Ejecutivo sobre el Legislativo y viceversa, es decir, por la preeminencia entre el Gobierno y el Parlamento, a decir de Hauriou ⁽⁵⁶⁾; pudiéndose advertir dos modelos claramente diferenciados: i) el **modelo orleanista** y ii) el **modelo de asamblea**.

El *modelo orleanista* –también llamado “*modelo semi-parlamentario*”– es propio de la Francia medieval donde el poder estatal se encontraba concentrado en la figura del Rey, al lado del cual se perfiló, desde el siglo XIII, el órgano conocido como los *Estados Generales* donde confluían los representantes de los señores y clérigos de las principales ciudades, y a los que se convocó de manera muy esporádica. Luego de la Revolución francesa de finales del siglo XVIII el modelo promovió el *poder ministerial*, derivado de su elección por el Parlamento, quien ejercía el control sobre el Ejecutivo, conservando el rey sólo parte de sus otrora significativas prerrogativas, reteniendo el poder de revocar a sus ministros, apartándolos de sus funciones y encargándolas a otro equipo, en su condición de Jefe de Estado. El período corresponde a la denominada Restauración Monárquica (1791-1830) con el retorno de los Borbones al final del ciclo revolucionario. Sin embargo, con la monarquía de Luis Felipe I, duque de Orleáns (1830-1848) –luego de Carlos X (1824-1830) y sus Ordenanzas de Saint Claud con las que abrogó la libertad de prensa, disolvió el Parlamento y enmendó la ley electoral-, se dictó la Constitución de ese año consagrando un equilibrio del Parlamento con el Rey, reasumiendo aquél la iniciativa legislativa y el ejercicio de la interpelación ministerial por derecho propio. De esta manera se refuerzan las atribuciones del Jefe de Estado con poderes especiales, y la existencia de un Jefe de Gobierno (Primer Ministro o Canciller) que es responsable políticamente ante dos órganos de origen popular: el Parlamento y el Jefe de Estado (el Presidente designa al Primer Ministro y este requiere la confianza de la mayoría parlamentaria para iniciar sus funciones de gobierno) ⁽⁵⁷⁾.

El *modelo de asamblea* –aludido por Biscaretti di Ruffia como “*gobierno parlamentario de tendencia asamblearia*” ⁽⁵⁸⁾–, si bien apareció con el llamado “Parlamento Largo” inglés (1642-1649), tuvo en Francia sus principales manifestaciones en la “época del Terror” de la Revolución y en la III y IV Repúblicas francesas (1875-1946 y 1946-1958, respectivamente). Se trata de un modelo de gobierno fundamentado en la concentración de todos los poderes en un órgano único –la Asamblea Legislativa- que reúne, y por ende, concentra las funciones ejecutiva y legislativa, delegando solamente funciones de carácter administrativo en el mal llamado “gobierno” –que, en puridad- es una suerte de “*Comité de Delegados*” que habrá de actuar en nombre de

⁵⁵ Entre sus principales características se pueden mencionar: a) la designación del Primer Ministro es carente de formalidad (ej.: la audiencia con el Jefe de Estado para comunicar el nombramiento del Primer Ministro, la aceptación del cargo está simbolizada con el acto de besar la mano del Monarca; no le es entregado ningún despacho oficial, salvo en su calidad de *First Lord of the Treasury*, entre otros), b) la oposición cuenta con medios económicos para desarrollar su labor a todas luces concebida de manera positiva y como un gran aporte al gobierno (*Her Majesty Loyal Opposition*), siendo su principal objetivo el de intentar convencer al electorado que otro gobierno no sólo es mejor sino que es posible, para lo cual tiene un corte principalmente constructivo y colaborador; c) supone la existencia de un sistema bipartidista, en el que el gobierno es detentado por un solo partido (no de coalición); y d) existe una fuerte disciplina partidista.

⁵⁶ Hauriou, Andre. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. 4ta. Edición. Editorial Ariel S.A. Barcelona, 1971. p. 578.

⁵⁷ Este modelo tuvo influencia en la Constitución imperial de Brasil de 1824, donde se instauró una monarquía parlamentaria hasta la caída de Pedro II en 1889, y la proclamación de la República.

⁵⁸ Biscaretti di Ruffia, Paolo. Derecho Constitucional. 2da. Edición. Editorial Tecnos. Madrid, 1984. p. 238.

aquella la labor de gobierno (propriadamente “ejecutar”), de donde se colige que el órgano legislativo detenta una suerte de dominio total y absoluto de los demás órganos del Estado ⁽⁵⁹⁾⁽⁶⁰⁾.

A pesar de que para la mayoría de estudiosos se trate de una “desviación” o “degeneración” del modelo parlamentario, lo cierto es –como lo afirma Sartori– que se trata de la mejor expresión del parlamentarismo y de su principio de soberanía, siendo pues un “parlamentarismo puro” ⁽⁶¹⁾, caracterizado por una confluencia de las potestades políticas en una Asamblea parlamentaria, presentándose así una *concentración del poder político* por parte de la institución parlamentaria y, consiguientemente, existe una *nula separación de poderes*.

5.-) **Las adaptaciones actuales del Parlamentarismo.**

Como toda propuesta de gobierno que se sustenta en la realidad socio-política respecto de la que se aplica, el modelo parlamentario ha requerido adaptarse a las nuevas realidades políticas que la modernidad le presenta como reto para su funcionamiento. Surge así lo que se ha venido a denominar una suerte de “**parlamentarismo racionalizado**” –también llamado “*parlamentarismo corregido*” o “*parlamentarismo controlado*”–, cuyo origen se encuentra en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, que pretendió superar el modelo parlamentarista puro de la Constitución de Weimar y de la III y IV Repúblicas francesas, siendo otro paradigma el modelo español consagrado en la Constitución de 1978.

El esfuerzo supone *optimizar o corregir para hacer más funcionales*: i.) a los instrumentos de control parlamentario sobre el gobierno, a través de la “*moción constructiva de censura*” y el “*estado de necesidad legislativa*”; y ii.) al modelo en su conjunto, por medio de la “*cláusula de la exclusión del 5%*”, la “*prohibición de los partidos políticos opuestos al sistema*” y “*la elección por el Parlamento del Canciller y no de todo el Gobierno*”. Por temas de espacio, nos limitaremos a comentar brevemente las dos primeras instituciones.

⁵⁹ Entre sus principales características, se pueden mencionar: a) la Asamblea Parlamentaria concentra las funciones legislativas y ejecutivas; b) por razones físicas y por necesidad de especialización, la Asamblea debe nombrar a un “Comité” o “Junta de Delegados” encargada de ejecutar –en su nombre– las labores de administración del Estado, de donde es fácil colegir que este Colegiado deviene en un mero ejecutor de la voluntad parlamentaria; c) la Asamblea sólo rinde cuentas a la población, que es la encargada de renovarlo con intervalos regulares de tiempo; d) existencia de crisis en las relaciones Gobierno-Asamblea, que tiende a provocar una seria y continua inestabilidad del Ejecutivo, al someterlo a diversas mociones de censura que impidieron la adopción de un programa político; e) la categoría de Jefe de Estado no existe formalmente; f) la opinión pública es sumamente agresiva con los actores políticos; y g) la existencia de un multipartidismo, con partidos políticos de poca disciplina interna.

⁶⁰ Son concreciones históricas de este modelo parlamentario: el gobierno ejercido en Inglaterra con el denominado “Parlamento Largo” (1640-1649), luego de su convocatoria por Carlos I que generó la guerra civil que enfrentó al Rey con la Cámara de los Comunes, bajo la dirección de Oliver Cromwell; el régimen de la Convención francesa (1793-1795) con la Primera República, y posteriormente con la III República (1875-1946) y IV República (1946-1958); el gobierno peruano de inicios de la República con la creación de la Junta Gubernativa (Constitución de 1822); el gobierno en los estados bálticos de Letonia (Constitución de 1922) y Lituania (Constitución de 1920); y el gobierno de la ex U.R.S.S. que eliminó muchas libertades ciudadanas.

⁶¹ “(...) Puede alegarse que los panegiristas del parlamentarismo no se ocupan de las asambleas, no tanto porque las desconozcan, sino porque las consideran una desviación, una forma degenerada. Pero no es así. Si el principio básico de todos los sistemas parlamentarios es la soberanía del Parlamento, entonces el gobierno por asamblea representa la línea de sucesión directa de ese principio, además de que es el desarrollo natural del principio del parlamentarismo: surge por sí mismo, por inercia”.

Sartori, Giovanni. *Sistemas Parlamentarios*. En: Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. 3era. Reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. pp. 116-135 (p. 128).

La *moción constructiva de censura* –también llamada “*voto constructivo de censura*”– es un instituto del parlamentarismo alemán ⁽⁶²⁾ que opera exclusivamente respecto del Jefe de Gobierno y no contra ministros específicos-, exigiendo la propuesta de un nuevo candidato para ocupar la Jefatura del Gobierno como requisito previo para la procedencia de la censura, en el claro propósito de dificultar su procedencia debido a la exigencia de un consenso previo entre las fuerzas políticas –mayoría y oposición– para la presentación del candidato a sucesor (ej.: caso español) ⁽⁶³⁾; siendo relativamente sencillo advertir que el mecanismo tiene su principal sustento en un argumento de psicología social que advierte la mayor facilidad de los seres humanos para ponerse de acuerdo en un planteamiento crítico u opositor, que en una afirmación propositiva ⁽⁶⁴⁾⁽⁶⁵⁾⁽⁶⁶⁾. La justificación de tal exigencia se encuentra en el propósito de evitar vacíos de poder y garantizar la continuidad inmediata del Gobierno, en tanto no dejará de haber Jefe durante toda la legislatura, aunque en nuestra opinión, el objetivo último consiste en lograr una mayor estabilidad política del gobierno impidiendo su censura, so pretexto de los vacíos de poder que pudieran generarse con ella. Dentro de la crítica a esta figura, Hakansson Nieto señala que confunde dos instituciones distintas, la exigencia de responsabilidad política con la investidura de un nuevo gobierno ⁽⁶⁷⁾; mientras que López Guerra acusa al modelo de una desnaturalización de la institución de la censura, puesto que, en la experiencia española “el procedimiento no se ha configurado como un examen y juicio del Gobierno censurado, sino... como un examen del candidato alternativo a la Presidencia” ⁽⁶⁸⁾.

Por su parte, el *estado de necesidad legislativa* del parlamentarismo alemán –también llamado “*emergencia legislativa*”– está consagrado como un mecanismo de reacción ante la negación de una cuestión de confianza por parte de la Cámara Baja –*Bundestag*– al Jefe de Gobierno, autorizándose a éste para solicitar la aprobación respectiva por la Cámara Alta –*Bundesrat*– ⁽⁶⁹⁾⁽⁷⁰⁾. A manera de crítica, Hakansson Nieto sostiene que se trata de un mecanismo que rompe la lógica del parlamentarismo al imponer una suerte de supremacía de una cámara sobre otra, al desplazar a la Cámara política en beneficio de la Cámara Alta ⁽⁷¹⁾.

⁶² Art. 67 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

⁶³ El inciso 2 del Art. 114 de la Constitución española de 1978, señala:

“Art. 114. - (...)”

2. Si el Congreso adopta una moción de censura, el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido de la confianza de la Cámara a los efectos previstos en el artículo 99. El Rey le nombrará Presidente del Gobierno”.

⁶⁴ Vanossi, Jorge Reinaldo. *¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino*. En: Valadés, Diego y Serna, José María (coordinadores). *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000. pp. 71-77 (p. 74).

⁶⁵ “(...) La disposición establece que un canciller no puede ser destituido por un voto de censura del Parlamento, a menos que (y hasta que) se haya designado a su sucesor. Aunque este instrumento constitucional no es una obstáculo insuperable, no debe menospreciarse su eficacia, porque es mucho más fácil reunir una mayoría negativa, una mayoría que sencillamente expulsa a un gobierno, que juntar una mayoría positiva que también se ponga de acuerdo sobre el nuevo canciller”.

Sartori, Giovanni. *Sistemas Parlamentarios*. En: *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. 3era. Reimpresión. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. pp. 116-135 (p. 123).

⁶⁶ “... con esta exigencia puede suceder que las diferentes fuerzas políticas se pongan de acuerdo en la necesidad de derribar al Gobierno, pero no en la persona que ha de sustituirle, con lo cual esta exigencia juega en contra de la aprobación de la moción de censura, convirtiendo de esta forma al Gobierno en un órgano políticamente irresponsable ante el Parlamento”.

Álvarez Conde, Enrique. *Curso de Derecho Constitucional*. Vol. 2. Tecnos. Madrid, 1997. p. 178.

⁶⁷ Hakansson Nieto, Carlos. *La forma de gobierno de la Constitución peruana*. Universidad de Piura. Piura, 2001. p. 53.

⁶⁸ López Guerra, Luis. *Derecho Constitucional*. Vol. 2. Tirant lo blanch. Valencia, 1997. p. 245.

⁶⁹ Arts. 68 y 81 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

⁷⁰ Debe precisarse que en Alemania, el *Bundesrat* tiene fuerza inigualable por dos aspectos: i.) no tiene voz en la elección o dimisión del Canciller –que es una prerrogativa exclusiva y excluyente del *Bundestag*- y ii.) su poder de veto es absoluto sólo en relación a la legislación que afecte a los Länder.

Friz Burga, Johnny Zas. *El sueño obcecado. La descentralización política en la América andina*. Fondo Editorial del Congreso del Perú. Lima, 2001. p. 26.

⁷¹ Hakansson Nieto, Carlos. *La forma de gobierno de la Constitución peruana*. Universidad de Piura. Piura, 2001. p. 49.

III.- EL RÉGIMEN DE GOBIERNO PRESIDENCIAL

El presidencialismo, como toda institución política, no surgió de la nada. Tuvo, al igual que el parlamentarismo, un antecedente fáctico y sociológico que lo precedió y condicionó en mucho su articulación como modelo de gobierno.

Como quedó estipulado en el Pacto de Mayflower –tal vez el único *contrato o pacto social* que registra la historia en forma positiva y original del año 1620-, el proceso de inmigración al norte de América tuvo como causa y motivación el ansia de libertad de conciencia, pensamiento, religión y el afán de obtener riquezas, aunque tal vez el mayor motivo era el deseo de huir de las leyes de castigo que el Parlamento inglés había dictado para defender el credo anglicano. Desde su asentamiento, los fundadores estadounidenses procuraron instaurar un régimen gobernado por instituciones propias, dentro de un ambiente de libertad y democracia en el que las relaciones comerciales acusaban índices de prosperidad, conservando un alto grado de autonomía respecto de la Madre Patria inglesa. Durante todo el siglo XVIII, una fuerte inmigración europea de franceses, irlandeses, holandeses, escoceses y demás, vio en el nuevo continente una oportunidad de hacer fortuna, trasladándose familias enteras con el propósito de conquistar los territorios y expandir las fronteras hasta entonces conocidas (72). Este proceso colonizador se desarrolló como parte de una política estatal inglesa de expansión que llevó a la Corona a aliarse con particulares y empresas colonizadoras para conquistar los territorios norteamericanos, con un sistema de “sociedades anónimas” encargadas de ubicar a los colonos a cambio de una participación en el resultado de su explotación económica, esquema muy distinto al modelo que, por ese entonces, implementaba España en América del Sur y que constituyó una “empresa” fundamentalmente estatal. Se trató pues –a diferencia de la colonización hispana- de un esfuerzo privado que estuvo promovido y patrocinado por la Corona inglesa, más no dirigida ni controlada por ella. La actividad de estas empresas estaba regida por “Estatutos” similares a las que regían para las personas de derecho privado (sociedades), donde se consagraron normas de gobierno de tipo empresarial que también resolvían problemas entre particulares.

Uno de los motivos de la gran libertad política norteamericana y, por ende, la intensa participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, estuvo dado por la renuncia de Inglaterra a la fiscalización de las colonias, con lo cual dejó el ejercicio del gobierno de las comunidades a las compañías autónomas y a los propietarios allí asentados, siendo la única condición que se imponía a las primeras, la de estar domiciliadas en Inglaterra. De esta manera, cada colonia era, en los hechos, libre y autónoma para dirigir su actividad, con la implicancia que eso tiene para los colonos que paulatinamente fueron considerando un derecho el intervenir en el gobierno de la colonia a la cual pertenecían (73). Esta característica de *autogobierno* fue relevante para entender la reacción de las Colonias ante el deseo de Inglaterra de imponer una política impositiva más fuerte (mediante la ley de melazas, del azúcar, del timbre) y otras medidas bastantes confiscatorias (como la prohibición de aceptar como medios de pago monedas emitidas por las colonias, y la obligación de los colonos de alojar

⁷² La colonia de Nueva Holanda fue fundada en 1624 por los holandeses, siendo cambiado su nombre a Nueva York en 1664 por el Rey Carlos II, en honor a su hermano, el Duque de York –que luego asumiría el trono como Jacobo II-. Sutherland, Arthur E. *De la Carta Magna a la Constitución Norteamericana*. Tea Tipográfica Editora Argentina S.A. Buenos Aires, 1972. p. 23.

⁷³ Velarde Pairazamán, Juan Manuel. *La forma de gobierno en el Perú*. Calmet Editores. Lima, 2003. p. 31.

soldados ingleses en sus casas y proveerles alimentación), que habrían de generar el inicio del proceso independentista y que, el 07 de Junio de 1776, a iniciativa de Richard Lee, representante de Virginia, terminó con la decisión de separación definitiva de Inglaterra, nombrándose una comisión de cinco miembros –encabezada por Thomas Jefferson- que sería responsable de redactar una Declaración oficial al respecto. Un mes después, el 04 de Julio de 1776, el Congreso –con la reunión de representantes de las 13 colonias de Nueva Hampshire, Massachusetts, Rhode Islan, Connecticut, Nueva York, Nueva Jersey, Pensilvania, Delaware, Maryland, Virginia, Carolina del Norte, Carolina del Sur y Georgia- declaraba la independencia de los Estados Unidos de Norteamérica ⁽⁷⁴⁾.

Sin embargo, el modelo de gobierno del nuevo Estado recién fue establecido el 14 de Noviembre de 1777 cuando se adoptó el **sistema confederal** (o sistema de *confederación*) de las 13 colonias primigenias mediante los llamados “**Artículos de la Confederación**” que fueron aprobados por el Congreso el 15 de Noviembre de ese año y que entraron en vigor el 1º de Marzo de 1781 ⁽⁷⁵⁾. Pronto esa Confederación fue mostrando sus debilidades y se fue generando la necesidad de una Constitución que “dé consistencia, estabilidad y dignidad a la Unión” (sic) ⁽⁷⁶⁾ para superar los defectos advertidos hasta ese entonces: i.) el vicio de construir sobre el principio de legislar por los Estados y no por los individuos; ii.) la falta de poder en la Confederación para imponerse directamente a los ciudadanos; iii.) la falta de coerción legal o judicial y material; iv.) la falta de una garantía recíproca por parte de los Gobiernos de los Estados; v.) la incapacidad de hacer frente a los peligros y disturbios interiores; vi.) la inexistencia de un poder que regule el intercambio tanto político como comercial con otros países; entre otros factores que evidenciaron una débil institucionalización de la autoridad supra-estatal ⁽⁷⁷⁾.

Culminada la guerra de independencia en 1783 con la paz de Versalles, en la que Inglaterra reconoció la independencia de sus antiguas colonias, se advirtió la falta de unidad debido a la ausencia de un órgano centralizante que la garantizara, motivo por el cual, a partir del 14 de Mayo de 1787, se reunió una Convención en Filadelfia con la finalidad de modificar el pacto confederal de 1777, optando finalmente por un sistema más centralizador del poder basado en un Gobierno de “*doble soberanía*” de *tipo Federal* –la del Gobierno Federal y la de los Estados federados o miembros-, encarnado por un Presidente de la Unión, por iniciativa de los Estados de Massachussets, Pennsylvania y Virginia ⁽⁷⁸⁾.

Aunque la concepción unipersonal del Ejecutivo fue motivo de discusión en la convención constituyente norteamericana, no se puede obviar el sustento social y cultural de este contexto, dado por la existencia previa de los Gobernadores estatales

⁷⁴ La Declaración de Independencia de 1776 proclama que todos los hombres han sido creados iguales y dotados por el Creador con derechos inalienables como la vida, la libertad y la persecución de la felicidad; los gobiernos han sido instituidos para asegurar esos derechos, derivando su poder del consentimiento de los gobernados, y, cuando un gobierno destruye esos fines, el pueblo tiene derecho de abolirlo y de instituir uno nuevo fundado en aquellos principios olvidados.

⁷⁵ Aunque el propósito principal fue establecer una “firme liga de amistad”, la seguridad de las libertades y de un “mutuo y recíproco bienestar”, en los hechos se instauró una unión de carácter internacional entre las Colonias que no contemplaba un órgano ejecutivo encargado de dirigir la nueva nación, por lo que cada una de ellas era responsable de normar su política interna, economía y sus aranceles.

⁷⁶ Washington, George. The Writings of George Washington. T. X. Ed. W. Ford. Nueva York, 1891. p. 217 (Carta a Lafayette del 05 de Abril de 1783).

⁷⁷ Hamilton, Madison y Jay. The Federalist. Ed. The modern Library. Nueva York, s.f. pp. 86-147.

⁷⁸ Para Hauriou, la centralización del poder tuvo como causas: a) la falta de una clara delimitación territorial entre los Estados; b) la limitación comercial que significaban las diferencias arancelarias en los Estados; c) el temor de los Estados pequeños de ser absorbidos por los grandes; y d) las diferencias económicas entre un Estado y otro. Hauriou, Andre. Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. 4ta. Edición. Editorial Ariel S.A. Barcelona, 1971. p. 423.

como expresión máxima de la autonomía con que cada ex Colonia manejaba sus propios asuntos internos. A este hecho, se suma que los Estados Unidos conquistaron su independencia como República carente de algún personaje real arraigado en la historia o la cultura popular, al igual que las demás naciones del nuevo continente – con excepción de Brasil y México-; motivo por el cual, al carecer de un “director” natural del nascente país, se vieron en la imperiosa necesidad de diseñar, implementar y elegir un cargo que fuera el responsable de conducir –o “presidir”- los destinos del nuevo Estado independiente ⁽⁷⁹⁾.

1.-) **Elementos institucional-estructurales del Gobierno Presidencial.**

Son elementos institucional-estructurales del modelo de gobierno presidencial:

- a) **El Presidente.-** como se advierte de los orígenes del modelo, la figura del Presidente fue uno de los más importantes aportes de la política norteamericana al constitucionalismo y la politología modernos, ya que representa la consagración de un modelo de decisión política unipersonal sujeto a diversos tipos de controles y equilibrios por parte de los otros poderes y órganos del Estado como planteamiento novedoso que inaugura una concepción de las formas de gobierno como estructuras complejas. Sin embargo, el amplio bagaje de funciones y competencias presidenciales requieren que el titular cuente con la colaboración de numerosos *organismos auxiliares*, entre los que destacan: el *gabinete* y el *despacho*, que abordaremos en líneas posteriores.

Es necesario analizar en este tema, como elemento institucional del modelo presidencial, la figura del **Vice-Presidente**, que responde básicamente al deseo de ser una *solución rápida y ordenada ante una posible crisis política y constitucional* motivada por fallecimiento, dimisión o remoción del Presidente ⁽⁸⁰⁾ o por su incapacidad ⁽⁸¹⁾, dentro de un modelo *pro tempore* y de separación rígida de poderes; a lo que se suma *el otorgamiento de responsabilidades políticas concretas*, como la conducción del Senado federal, sin derecho a voto, salvo en caso de empate ⁽⁸²⁾.

- b) **El Congreso.-** sin perjuicio de las precisiones posteriores sobre la organización federal del poder, el Congreso de los Estados Unidos de América se estructura en forma *bicameral* ⁽⁸³⁾: i) una cámara para la representación territorial igualitaria de los Estados miembros (**Senado**) a razón de dos (02) senadores por cada Estado de la Unión (50 Estados), haciendo un total de 100 Senadores; y ii) otra cámara para la representación de la ciudadanía (**Cámara de Representantes**) según la proporción existen en cada circunscripción electoral, conforme al censo poblacional que obligatoriamente se realiza cada 10 años ⁽⁸⁴⁾.

Sin entrar en demasiadas precisiones, al lado de las funciones propiamente fiscalizadoras, el Congreso realiza una serie de acciones que suponen la confluencia o colaboración con los demás poderes y órganos políticos para la formación de la

⁷⁹ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados.* Fondo de Cultura Económica. México, 1999. p. 100.

⁸⁰ Ver Sección 1 de la Enmienda XXV de la Constitución norteamericana de 1787, ratificada el 10 de Febrero de 1967.

⁸¹ Ver Secciones 3 y 4 de la Enmienda XXV de la Constitución norteamericana de 1787, ratificada el 10 de Febrero de 1967.

⁸² Ver cuarto párrafo de la Sección 3 del Art. I de la Constitución norteamericana de 1787.

⁸³ Es importante señalar que esta diferenciación bicameral se registra, incluso, en las Legislaturas estatales –forma como se denomina a cada Congreso estatal-, con excepción del Estado de Nebraska, que es unicameral.

⁸⁴ Actualmente, la Cámara de Representantes cuenta con 435 miembros.

voluntad estatal única, como por ejemplo la asignación de fondos; la creación o supresión de las Secretarías de Estado o los Tribunales de Justicia inferiores al Supremo; el inicio de juicios políticos a funcionarios y jueces (*impeachment*); la ratificación de nombramientos de funcionarios, como Secretarios, Embajadores y Jueces; la ratificación de los tratados internacionales; la conformación de comisiones de investigación; la solicitud de informes y formular preguntas; entre otras atribuciones y competencias que destacan su protagonismo en el modelo político norteamericano.

- c) **El Tribunal Supremo de Justicia.**- aunque para muchos autores pueda ser cuestionable la inclusión del Tribunal Supremo como parte del sistema de gobierno presidencial por tratarse de un órgano propiamente judicial, más no político y menos de gobierno; pensamos que su consideración está plenamente justificada dentro de la lógica del *checks and balances* que inspira al modelo presidencial en su conjunto, siendo la Corte Suprema de Justicia –en su condición de máxima instancia jurisdiccional- la encargada de evaluar jurídicamente las leyes emitidas por el Congreso o las decisiones o actos gubernamentales del Presidente, sin perjuicio del control difuso que están autorizados a realizar todos los jueces norteamericanos como parte de su función de garantes de la supremacía de la Constitución. La administración de justicia tiene dos funciones de grave importancia que ha desempeñado desde sus inicios para el funcionamiento del gobierno: a) *la facultad de ejercer un control de la constitucionalidad de las leyes, efectivizando el judicial review* aludido ⁽⁸⁵⁾, y b) *la facultad de resolver los conflictos de competencias entre los poderes del Estado* ⁽⁸⁶⁾.

Así las cosas, el Tribunal Supremo y la administración de justicia en general, desempeñan un papel importante como árbitro de las relaciones federales y constituyen una pieza clave de la organización federal en la medida en que controlan la actividad de los poderes del Estado e inaplican sus actos o disposiciones cuando consideran que están viciados de incompetencia.

- d) **El modelo federal.**- la existencia de una efectiva división territorial del poder implementada por el sistema federal instaurado (*separación de poderes vertical*), supone la asignación de funciones y competencias a las unidades territoriales menores con miras a lograr una dispersión y compartición del poder entre el **Estado Federal** –dirigido por el Presidente- y los **Estados miembros** (o Estados Federados) –que están a cargo de los Gobernadores elegidos también democráticamente por los ciudadanos del respectivo Estado, con su organización de poder interna, respetando la clásica triada de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial (*separación de poderes horizontal*)-.

⁸⁵ Al respecto, SÁCHICA afirma que “el poder de invalidación de tales tribunales significa, en el orden político, un correctivo eficaz de las decisiones de uno y otro poder” que se orienta a mantener el estado de constitucionalidad del ordenamiento

SÁCHICA, Luis Carlos. *Presidencialismo y parlamentarismo en Colombia*. En: AA.VV. IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1992. pp. 599-621 (p. 615).

⁸⁶ En el caso **Mc Culloch vs. Maryland**, con ocasión de la creación del Banco de los Estados Unidos, el Juez Marshall señala como parte de su argumentación para reconocer su competencia para decidir este tipo de conflictos: “como prescribe la Constitución, los poderes del Gobierno de la Unión en conflicto con los de sus miembros pueden y deben discutirse; y de ello surgirá un voto de la Corte que puede influir de un modo esencial en las grandes operaciones del gobierno”.

HAINES. The role of the Supreme Court in American Government and Politics. Vol. I. Berkeley-Los Angeles, 1944. p. 85

2.-) **Rasgos fundamentales del Presidencialismo.**

Los rasgos más saltantes del presidencialismo son:

- a) **Existe una separación rígida o completa de poderes.**- la separación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se debe al origen independiente y democrático de cada uno de ellos: el pueblo elige a ambos en forma independiente, en elecciones distintas y no coincidentes en el tiempo. La justificación de tal diferenciación de poderes se sustenta en la finalidad de evitar tanto el despotismo Legislativo como el absolutismo del Ejecutivo, concretándose en la inexistencia de mecanismos de control parlamentario sobre el Ejecutivo. De esta manera, el presidente está protegido y aislado de la interferencia parlamentaria en su labor gubernamental, necesitando de ella sólo en temas y materias concretas y expresamente señaladas por la Constitución, lo que ha llevado a Loewenstein a calificar el modelo como uno de *interdependencia por coordinación* ⁽⁸⁷⁾, en la medida que en la adopción de determinadas decisiones trascendentales para la vida nacional (denominados “*puntos de contacto*”) es indispensable la coincidencia de la voluntad del Ejecutivo y el Congreso para hacer posible la adopción de una decisión política conjunta; razón por la cual muchos prefieren aludir más que a una separación o división de poderes, a una *compartición de poderes* ⁽⁸⁸⁾.

Así las cosas, se puede sostener que el presidencialismo es una filosofía basada no en el predominio de un poder sobre otro, sino en que todos los intervinientes en el manejo político del Estado se controlen o frenen mutuamente, sin ocupar un lugar que no les corresponde ni invadir las funciones de otros órganos; por lo que fácil es colegir que el presidencialismo debe su nombre no tanto a la hegemonía del Presidente –que queda mediatizada con la idea de los *checks and balances* y el modelo federal-, sino a la confluencia de las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno en una sola persona elegida por el pueblo ⁽⁸⁹⁾⁽⁹⁰⁾.

En este esquema, un aspecto a destacar es *la imposibilidad del Parlamento para exigir la responsabilidad política del Presidente* o de algún otro miembro del Ejecutivo, ya que es una prerrogativa presidencial nombrar o sustituir a los llamados “Secretarios”, por lo cual no tiene razón de ser incluir alguno de los mecanismos de control sobre el accionar del Ejecutivo, a excepción del *impeachment* y algunas técnicas de control menor, como las preguntas o comisiones investigadoras.

- b) **El Ejecutivo es unipersonal y en él radica el centro del poder.**- el manejo del Estado y del Gobierno es responsabilidad individualizada del Presidente que detenta las calidades de *Jefe de Estado* y *Jefe de Gobierno* a la vez – además de las Jefaturas Administrativa y Militar-, configurándose así lo que la doctrina denomina un *Ejecutivo monista* o *unipersonal*, que convierte al Presidente en el “director” del Ejecutivo.

⁸⁷ Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel. Barcelona, 1979. pp. 131 y ss.

⁸⁸ Para Virgala Foruria, la compartición de poderes no puede catalogarse de separación de poderes, “sino de intento de evitar la concentración de poder en un solo órgano”.

Virgala Foruria, Eduardo. *La organización interna del poder ejecutivo en los Estados Unidos*. En: *Revista de Estudios Políticos*. Nº 83. 1994. p. 145.

⁸⁹ Hakansson Nieto, Carlos. *La forma de gobierno de la Constitución peruana*. Universidad de Piura. Piura, 2001. p. 41

⁹⁰ Como lo destaca Pereira Menaut, el presidencialismo no se llama así sólo por tener un Presidente con muchas facultades, “sino porque entiende la separación de poderes de una forma tajante y, aunque da al jefe del ejecutivo muchas potestades, también le impone muchas limitaciones: “fuertes poderes, fuertes controles”.

Pereira Menaut, Antonio Carlos. *Prólogo*. En: Hakansson Nieto, Carlos. *La forma de gobierno de la Constitución peruana*. Universidad de Piura. Piura, 2001. p. 3.

Esta concentración de competencias en el Presidente resulta una exigencia propia del sistema motivada en: a) la separación rígida de poderes, que supone necesariamente un único Poder Ejecutivo y un único Poder Legislativo; b) la concepción de que ningún alto cargo del Estado debe quedar exento del pronunciamiento del pueblo; y c) la inexistencia de un único poder históricamente natural que con el devenir del proceso de democratización del poder debiera actuar como un *poder neutro* encargado de morigerar los posibles conflictos entre los detentadores efectivos del poder, ya que precisamente el modelo descansa sobre una concepción unipersonal de la dirección política.

En tal contexto, el Presidente elige y nombra casi libérrimamente a sus *colaboradores* o **Secretarios**, quienes carecen de poder de decisión política y operan de manera conjunta como una práctica carente de sustento constitucional, ya que no existe dispositivo que otorgue al *President's Cabinet* un carácter de órgano colectivo formal o reglamentado ⁽⁹¹⁾.

En cuanto a la estructura del gobierno presidencial, si bien en teoría es unipersonal, en la práctica requiere diversos organismos que se encargan de materializar los lineamientos y las decisiones del Presidente, dando origen así a una estructura administrativa cada vez más compleja que ha ido creciendo conforme se consolidaba el poder presidencial en el sentir del pueblo estadounidense, y que ha llevado a algunos estudiosos a despreocuparse de los supuestos riesgos de la *presidencia personalizada*, al afirmarse la superación de este esquema por una *presidencia institucionalizada* cada vez más compleja ⁽⁹²⁾.

- c) **La elección popular del Presidente.**- el Presidente es elegido por el pueblo sin ninguna intervención del Parlamento. Dicha elección puede ser de manera indirecta o directa: a) en el primer caso, el pueblo elige a representantes con la finalidad única y exclusiva de elegir a su vez al Presidente (ej.: caso del modelo clásico de Estados Unidos de América, a través de los Colegios Electorales); y b) en la elección popular *directa*, el pueblo es quien se pronuncia sin intermediario alguno sobre el ciudadano a quien entregará la Presidencia y encargará, por ende, la responsabilidad de dirigir los destinos de la nación.
- d) **Existe un particular tipo de responsabilidad política.**- la responsabilidad política en el sistema presidencial responde a las siguientes características: a) es **directa** ante el pueblo que lo elige, y se hace efectiva a través del control permanente que realizan los medios de comunicación social y la opinión pública a su gestión; b) es **mediata o difusa**, en la medida que es ejercida a la culminación del mandato por medio del voto popular a través de la indispensable figura de la *reelección*, pensada para el caso del gobernante de turno que decida volver a postularse; y c) es **no instrumental o**

⁹¹ La diferencia sustantiva entre *ministros* y *secretarios* viene dada por que éste último se limita a la gestión y dirección de una determinada área administrativa del Estado y a una labor de opinión o consultoría, a petición del Presidente, sobre cualquier asunto vinculado a su ámbito; a diferencia de un *ministro* que, a través del referendo, pretende ejercer un control sobre la actividad presidencial, y asume necesariamente responsabilidad política ante el Parlamento. A ello se añade que los Secretarios no actúan de manera colegiada en ninguna circunstancia, por lo que cuando el Presidente los convoca lo hace sólo para escuchar su parecer, siendo conocida la anécdota en la que el Presidente Lincoln, reunido con sus Secretarios y quedándose como único defensor de su punto de vista, afirmó: "Siete negativos, uno positivo... Aprobada la moción".

⁹² La llamada *Oficina Ejecutiva del Presidente* –creada en la segunda administración de Roosevelt, hacia 1937– es la encargada de ayudar al Presidente y está integrada por un conjunto de organismos especializados: la Oficina de la Casa Blanca; la Sección del Presupuesto; el Consejo Nacional de Seguridad –que tiene como Anexo a la Agencia Central de Inteligencia (C.I.A.); el Consejo Nacional de Aeronáutica y Espacio; la Oficina de Planes de Emergencia; la Oficina de Asuntos Tecnológicos y Científicos; el Consejo de Asesores Económicos; la Oficina del Representantes Especial para Tratados de Intercambio; entre otros. Como brazos ejecutivos, se encuentran los *Departamentos Ejecutivos* y el llamado *Gabinete*, conformado por los Secretarios de los Departamentos Ejecutivos del Gobierno. A estas estructuras administrativas clásicas, en los últimos lustros se han ido sumando otras de diversa nomenclatura como *Agencias, Comisiones y Corporaciones*.

consociacional, porque más que orientarse a exigir una eficaz responsabilidad política, constituyen instrumentos de fiscalización más moderados a través de los mecanismos de control parlamentario llamados “*impropios*”, como la petición de informes, la formulación de preguntas y la conformación de comisiones investigadoras ⁽⁹³⁾.

En este contexto, no podemos menos que discrepar abiertamente con quienes sostienen de manera errada y denotando una falta de rigurosidad académica al analizar el tema, que en el modelo presidencial, el Presidente “carece de responsabilidad política” o es “políticamente irresponsable”, teniendo como criterio de análisis la concepción y el prototipo de la responsabilidad política propia del modelo parlamentario, que –como hemos visto ya- responde a una naturaleza y alcances diferentes. La responsabilidad del presidencialismo es ante la opinión pública y el electorado ⁽⁹⁴⁾, haciéndose patente a través de la *reelección presidencial* que se constituye así en un elemento de importante gravitación en el funcionamiento del modelo mismo, en tanto es la oportunidad en la que el pueblo manifiesta su veredicto respecto de una determinada gestión de gobierno. En tal contexto, el argumento fundamental a favor de la reelección es que “los presidentes que gobiernan bien deben ser recompensados, y que desperdiciar a un buen presidente es indudablemente una grave desperdicio” ⁽⁹⁵⁾, con lo cual queda claro la naturaleza de incentivo para la buena administración pública que significa que el pueblo se pronuncie –a modo de evaluador y titular primigenio del poder político- sobre la continuidad o no en la conducción del país de un gobernante ⁽⁹⁶⁾, a lo que se añade el hecho ya destacado de que siendo un modelo basado en un gobierno de corte unipersonal donde el estilo influye mucho en el manejo de la cosa pública, no es posible apostar por una continuidad de gestión basada en programas partidarios ⁽⁹⁷⁾.

- e) ***El período de gobierno es fijo e irrevocable.***- la separación rígida y completa de poderes se pone una vez más en evidencia en lo referido al período de gobierno en el modelo presidencial, pues siendo elegido por el pueblo el Presidente debe cumplir un mandato *pro tempore* o fijo previamente determinado –que en el derecho comparado oscila entre 4 y 5 años-, careciendo de mecanismos de exigencia de responsabilidad política al Presidente durante todo el período de su mandato, salvo el caso del

⁹³ “... No se trata ya de juicios políticos, sino de los debates parlamentarios con consecuencias, que no pueden ser otras que las de obligar al gobierno a rectificar su política, cuando los congresistas la demuestren equivocada y la de deducir las responsabilidades consiguientes, como consecuencia de los pronunciamientos parlamentarios, sin censura formal, que presionen al presidente obligándolo a cambiar su equipo ministerial, parcial o totalmente”.

Sáchica, Luis Carlos. *Presidencialismo y parlamentarismo en Colombia*. En: AA.VV. IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1992. pp. 599-621 (pp. 619-620).

⁹⁴ Pereira Menaut, Antonio Carlos. En defensa de la Constitución. Universidad de Piura. Piura, 1997. p. 304.

⁹⁵ Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. p. 191.

⁹⁶ Como afirma Sardón, no hay mayor incentivo para un político y el cabal cumplimiento de sus funciones y deberes que la reelección en su puesto por parte del pueblo que se beneficia con sus buenas decisiones y actos.

Sardón, José Luis. La Constitución incompleta. Reforma institucional para la estabilidad democrática. Instituto Apoyo. Lima, 1999. p. 33.

⁹⁷ En tal sentido, no podemos menos que discrepar con Valadés cuando sostiene que un liderazgo unipersonal es sinónimo de autocracia, al afirmar que “los programas son de los individuos y no de los partidos que los llevan al poder, entonces hay que tener a los hombres mucho tiempo en el poder; así se explicaron a sí mismos todos los dictadores de la historia. En una autocracia el caudillo es el programa; pero en una democracia se supone que el programa lo dicta la ciudadanía a través del partido por el que vota. Sustentar que los presidentes deben disponer de tiempo para cumplir con “su” programa, es equivalente a negar la posibilidad de que los partidos se conviertan en los verdaderos articuladores de las acciones políticas colectivas; es seguir instalados en el viejo caudillismo para el que, en última instancia, (ningún período es) suficiente” Valadés, Diego. *La elección del Presidente como parte de la renovación constitucional*. En: Valadés, Diego y Serna, José María (coordinadores). El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo? Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000. pp. 237-255 (p. 248).

impeachment. Mientras para algunos esto resulta un defecto ⁽⁹⁸⁾, para nosotros supone una consecuencia lógica del modelo en tanto busca generar una situación de estabilidad en el gobierno, precisamente en virtud de la naturaleza de las labores que implica tal responsabilidad.

- f) **Las relaciones de cooperación entre los actores del sistema.**- como se adelantara en líneas precedentes, la separación rígida de los poderes del Congreso y del Presidente implica la necesidad de coordinación entre ellos para la adopción de determinadas decisiones, a través de los denominados “puntos de contacto”, para el funcionamiento del sistema político en su conjunto ⁽⁹⁹⁾.

IV.-) EL RÉGIMEN DE GOBIERNO SEMI-PRESIDENCIAL

Sus antecedentes históricos se encuentran en el modelo de gobierno instaurado en la Constitución de Weimar de 1919 como respuesta al gobierno de asamblea de la III República francesa, que degeneró en un estado de caos e ingobernabilidad, siendo considerado en esa época como un “*sistema parlamentario contrarrestado con una presidencia fuerte*”. En dicho modelo alemán, el Presidente tenía poderes para gobernar por decreto (decretos con fuerza de ley), nombrar y destituir al primer ministro, destituir a los miembros del gabinete y formar gobiernos exentos del voto de confianza parlamentario, disolver el Parlamento a su discreción, y someter cualquier ley aprobada a referéndum, entre otros aspectos resaltantes.

Sin embargo, a pesar de este origen germano, es el modelo francés el que sirve de obligada referencia para el tema, ya que es en Francia y su convulsionada historia política donde se ha alcanzado su mejor implementación y desarrollo; por lo que es necesario hacer una breve y somera referencia a las principales características del proceso político francés posterior a la famosa revolución que constituyó el punto de quiebre con el absolutismo monárquico y el despotismo ilustrado típico de las monarquías europeas de entonces, que hizo de la Corona el órgano de centralización del poder por excelencia, desplazando a las Cortes a una función decorativa que la llevó a reunirse cada vez con menor frecuencia.

Fue la Revolución francesa de 1789, con sus ideas de separación de poderes y de soberanía popular de marcada raigambre liberal, la que buscó superar esta época de absolutismo y concentración del poder plasmando en la Constitución de 1791 una monarquía parlamentaria similar al modelo inglés, que terminó fracasando con el destronamiento y ejecución de Luis XVI en 1793. Se pasó luego a un gobierno de Asamblea, ejercido por la *Convención* que degeneró en un régimen sanguinario, al que sucedió luego el Directorio que entregó el poder a los Cónsules, siendo el más recordado Napoleón Bonaparte, que asumió el poder en 1799 e instauró el Imperio

⁹⁸ Linz, Juan. *Los peligros del presidencialismo*. En: *Formas de Gobierno, Relaciones Ejecutivo-Parlamento*. Comisión Andina de Juristas. Lima, 1993. pp. 28 y ss.

⁹⁹ La colaboración entre poderes se manifiesta en las diversas relaciones que éstos tienen para el armonioso funcionamiento del sistema en su conjunto. Así, el Poder Legislativo respecto del Ejecutivo y el Judicial: a) asigna fondos; b) crea o suprime las Secretarías de Estado o los Tribunales inferiores al Supremo; c) entabla juicios políticos a funcionarios y jueces (*impeachment*); d) ratifica nombramientos de funcionarios, como Secretarios, Embajadores y Jueces; e) ratifica tratados internacionales; y f) conforma comisiones de investigación encargadas de controlar el desempeño gubernamental. Por su parte, el Poder Ejecutivo está facultado, en relación con el Legislativo, para: a) dictar órdenes y reglamentos (ejercicio de la potestad reglamentaria); b) vetar las leyes; y c) presentar ante el Congreso para el informe sobre el estado de la Unión (Art. II.8 Constitución norteamericana); mientras que en relación al Judicial puede: a) nombrar a los jueces federales con acuerdo del Senado; y b) ejercer el derecho de gracia. Finalmente, el Poder Judicial federal, encarnado en la Corte Suprema federal, es el máximo órgano de control de la constitucionalidad de la legislación y de los actos de poder de los otros dos.

francés haciéndose nombrar Emperador, en 1804. El Imperio duró hasta 1815, luego de lo cual se reinstauró la Monarquía, que duró hasta 1848, cuando se vio obligado a dimitir en vista del profundo rechazo del pueblo francés que, a pesar de los años, aún recordaba de manera negativa el absolutismo monárquico de antaño. En dicho año, se inició la II República francesa que tuvo como Presidente a Luis Bonaparte, que se hizo Emperador de Francia con el nombre de Napoleón III, gobernando hasta 1870, año en que la guerra franco-prusiana originó la caída del régimen y la aparición de la III República, de corte eminentemente parlamentario en el que existía un Jefe de Estado reducido al rol de simple “equilibrador” o “mediador”. Esta III República feneció en 1940 a causa de la invasión nazi, una vez culminada la cual se instaló la IV República francesa a partir de la Constitución de 1946, que buscó dotar de cierta estabilidad al sistema, para lo cual intentó racionalizar el modelo parlamentario mediante el voto de investidura y la disolución de la cámara política tras dos crisis ministeriales. Sin embargo, la guerra de Argelia y la grave situación externa que se derivó de ella, hicieron que el General De Gaulle asumiera el poder instaurando la V República francesa mediante la Constitución de 1958, modelo que dura hasta nuestros días y que se caracteriza por una revalorización de los poderes del Presidente, que ya no sería elegido por el Parlamento sino por el pueblo, mediante elección directa, en virtud de la reforma constitucional de 1962.

Como se puede apreciar, los vaivenes entre autoritarismo y anarquía, tuvieron como fondo ideológico la discusión sobre la preeminencia del poder o del Parlamento o del Gobierno, hechos éstos que llevaron a la articulación de un modelo *mixto* que, tomando instituciones de los modelos de gobierno presidencial y parlamentario, ha logrado consolidar una cierta estabilidad política en Francia desde el año 1958, motivo por el cual ha sido imitado por Portugal (1976 y 1982) y Sri Lanka (1978) ⁽¹⁰⁰⁾.

En cuanto a su naturaleza, para algunos autores, el gobierno semi-presidencial es considerado una corrección del modelo parlamentario, siendo incluso catalogado como una forma de parlamentarismo racionalizado. En nuestra opinión, sin embargo, tal perspectiva no es exacta, ya que mientras en las correcciones históricas del sistema parlamentario de gobierno se ha variado la aplicación, los alcances y requisitos de los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, el semi-presidencialismo no respeta la “lógica interna” del parlamentarismo porque: i.) ha optado por reforzar la institución de Jefe de Estado otorgándole un poder real y efectivo que se asemeja mucho al modelo estadounidense y, por ende, dando origen así a lo que la doctrina constitucional moderna conoce con el nombre de *ejecutivo dual propio*, que –vale destacarlo una vez más– es el único modelo dual que existe; y ii.) el Jefe de Estado con auténticos poderes políticos no debe su poder al Parlamento ni mucho menos es sujeto de alguna responsabilidad ante aquél.

Para otro sector de la doctrina, se trata de un modelo que consagra una simple alternancia de las dos clásicas formas de gobierno ya analizadas. En tal sentido, Duverger sostiene que el modelo semi-presidencial lejos de ser una *síntesis* de los dos clásicos presidencialismo y parlamentarismo, es “una alternación entre fases

¹⁰⁰ Duverger incluye también en la lista a Austria, Islandia e Irlanda. Sin embargo, lo cierto es que aunque el Presidente es elegido por el pueblo, no siempre es el Jefe de Gobierno y posee, en cambio, poderes menores; de ahí que en escritos posteriores haya considerado a estos países dentro de un parlamentarismo de hecho en los que los presidentes son sólo “figuras decorativas”.

presidenciales y parlamentaria” (101); siendo similar la postura de Linz cuando afirma que el modelo francés funciona como presidencial cuando el Presidente tiene mayoría en el Parlamento, y como parlamentario en caso no contara con ella, en los llamados períodos de “cohabitación” (102). Al respecto, Sartori advierte que un enfoque así lleva implícita la afirmación de que el modelo no es tal y mucho menos puede funcionar como “sistema”, por lo que más que de *alternación* –que implica pasar de una cosa a otra- propone aludir a una *oscilación* en la que se produce un movimiento pero dentro del mismo sistema (103).

Por esta razón, atendiendo a los elementos constitutivos y propios del modelo semi-presidencial de gobierno, consideramos que se trata de un modelo de naturaleza *mixta* con tendencia al presidencialismo, basado en una estructura flexible de autoridad dual cuya primera “cabeza” cambia u oscila cuando cambian las combinaciones de la mayoría: i.) con una mayoría clara y unificada en el Parlamento, el Presidente prevalece decisivamente sobre el Primer Ministro y la Constitución que se aplica es la “material” (las convenciones constitucionales) funcionando en forma similar a un modelo presidencial (104); mientras que ii.) ante la ausencia de mayoría en el Parlamento o con una mayoría dividida que origina un gobierno de coalición o alianza, el que prevalece es el Primer Ministro apoyado por su Parlamento y sustentándose en la Constitución formal que consagra su capacidad de gobernar por derecho propio, compartiendo su poder con el Presidente, que tiene competencias propias en determinadas materias. Con mayoría o no, el Presidente siempre reserva para sí una cuota de poder sustantiva e influyente en el manejo político del gobierno, teniendo siempre la capacidad discrecional de disolución del Parlamento y, con ello, la posibilidad de reconfigurarlo, por lo cual el Presidente se convierte en el máximo decisor político del sistema (105).

1.-) **Elementos institucional-estructurales del Semipresidencialismo.**

Los elementos institucional-estructurales más importantes del modelo semi-presidencial de gobierno son:

- a) **El Jefe del Estado.-** es un órgano unipersonal encarnado por el Presidente de la República que, a partir del referéndum de 1962, es elegido por sufragio directo del pueblo, cuyas principales funciones son: i.) *función arbitral* –que lo sitúa por encima de las contingencias políticas-; ii.) *funciones políticas* –como

¹⁰¹ Duverger, Maurice. *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*. En: *Journal of Political Research*. Vol. 8. Nº 2. 1980. pp. 165-187 (p. 186).

¹⁰² Linz, Juan. *Debate. Tema 4. Sistemas de Gobierno, Sistema presidencial y Sistema parlamentario en la organización de los poderes*. En: García de Enterría, Eduardo y Clavero Arévalo, Manuel (directores). *El Derecho Público de finales de siglo. Una perspectiva iberoamericana*. Editorial Civitas S.A. Madrid, 1997. p. 205.

¹⁰³ Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. p. 140.

¹⁰⁴ Es importante señalar que inclusive en los casos en que el Presidente cuente con mayoría parlamentaria y, por ende, el Primer Ministro sea de su mismo partido –hecho que facilita su injerencia en el poder y el gobierno-, lo cierto es que por el hecho de existir dos instituciones separadas con poderes y competencias propias, el modelo es un típico y propio Ejecutivo dualista. En tales casos, al Presidente no se le permite gobernar sólo o directamente, por lo que su voluntad debe ser canalizada y procesada por medio de su Gobierno, encabezado por el Primer Ministro
Sartori, Giovanni. *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. p. 149.

¹⁰⁵ Comentando el Art. 16 de la Constitución francesa de 1958, Guzmán Napurí señala que: “En realidad, un presidente francés posee una batería tan amplia de facultades que, si las usara todas, podría reducir al Parlamento a ser solo un órgano de deliberación, potestad que afortunadamente nunca ha usado”.

Guzmán Napurí, Christian. *Las Relaciones de Gobierno entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2003. p. 89.

convocar a referéndum a propuesta del Gobierno, disolver la Asamblea Nacional, entre otros; y iii.) *funciones dictatoriales* –en casos de grave amenaza para el país-.

- b) ***El Primer Ministro y el Gobierno.***- el modelo contempla distintas maneras de formación del gobierno: al Primer Ministro lo designa el Presidente teniendo en cuenta los resultados electorales (Art. 8 Constitución francesa y Art. 190 Constitución portuguesa); los ministros deben gozar de la confianza del Parlamento (Art. 36 Constitución finlandesa) y son nombrados por el Presidente a propuesta del Primer Ministro. Sin embargo, todas ellas se resumen en que el Presidente nombra formalmente al Primer Ministro, debiendo atender en la práctica al partido o partidos políticos ejercientes del dominio en el Parlamento. Por otra parte, el Presidente pone fin a las funciones del Primer Ministro o de algún otro miembro del Gobierno, por renuncia del primero o cuando éste le propone un reemplazo de algún ministro, siendo ello obligatorio cuando el Parlamento hubiera aprobado una moción de censura contra el gobierno, lo que en buen romance significa que el Primer Ministro sólo puede ser obligado a dimitir por la acción política del Parlamento.

En cuanto al Gabinete, se trata del cuerpo colegiado encargado de conducir la política general del gobierno que se reúne de tres diferentes maneras ⁽¹⁰⁶⁾, debiendo señalarse que no existe uniformidad en el tratamiento de sus funciones y competencias: o no tiene competencias específicas previstas en la Constitución (Constitución francesa) o posee algunas funciones remanentes no otorgadas al Presidente (Art. 41 Constitución finlandesa) o, por el contrario, hay una determinación expresa de sus funciones como colegiado (tal como sucede en Portugal, donde define la línea política del Gobierno, solicita votos de confianza al Parlamento, dicta Decretos para implementar programas del Parlamento, y planifica la acción del gobierno).

- c) ***El Parlamento.***- tomando de referencia a Francia, el Parlamento de la V República es bicameral: la Asamblea Nacional y el Senado, existiendo entre ellas una diferenciación de funciones, pero con predominio de la primera (*bicameralismo imperfecto*).

Un aspecto importante a mencionar, complementario del modelo semi-presidencial, es la regulación muy rigurosa de las funciones y procedimientos parlamentarios, en el propósito del constituyente francés de disminuir y coartar la libertad de acción del Parlamento y aumentar la acción del Gobierno sobre las cámaras, teniendo en cuenta el antecedente histórico de la inestabilidad política francesa creada por la importancia y fuerza del órgano legislativo. Por ello, en comparación con el prestigio que tenía en la III y IV Repúblicas, el Parlamento ha disminuido sus poderes en materia legislativa general ⁽¹⁰⁷⁾ y financiera (ej.: prohibición de proposición de gastos y facultad del Gobierno a poner en vigencia –mediante Ordenanza- su proyecto de presupuesto si

¹⁰⁶ Refiriéndose al sistema francés, Hauriou distingue entre: a) *Consejo de Ministros*, reunión de los Ministros bajo la conducción del Presidente de la República (Jefe de Estado); y b) *Consejo de Gabinete* o *Gabinete*, reunión de los Ministros bajo la conducción del Primer Ministro. Modernamente a esa diferenciación se ha sumado una tercera forma de reunión con los llamados *Consejos Interministeriales*, cuando se reúne un determinado grupo de ministros con el propósito de solucionar un problema común a sus carteras.

Hauriou, Andre. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. 4ta. Edición. Editorial Ariel S.A. Barcelona, 1971. p. 565.

¹⁰⁷ “La Constitución de 1958 restringe al Poder Legislativo de cuatro formas: autorizando al presidente de la república a quedar por encima del Parlamento mediante la utilización del referéndum; estableciendo un sistema eficaz y preciso de control de la constitucionalidad de las leyes; creando un nuevo sistema de aprobación de las leyes sin que sean votadas cuando se trate de una cuestión de confianza planteada por el Gobierno; y, definiendo de manera muy estrecha el dominio reservado a la ley, fuera del cual el Parlamento no puede actuar” (figura de la “reserva material de ley”, absolutamente extraña a la tradición jurídico-constitucional francesa, donde predominó el principio de soberanía parlamentaria).

Vallarta Plata, José Guillermo. *Introducción al estudio del Derecho Constitucional Comparado*. 2da. Edición. Editorial Porrúa. México, 2002. p. 60.

el Parlamento no se pronuncia en el plazo de ley); sin perjuicio de lo cual el Parlamento tiene su principal labor al investir al gobierno mediante un voto de confianza parlamentario (*voto de investidura*).

2.-) **Rasgos fundamentales del Semi-Presidencialismo.**

Asumiendo como paradigma el modelo de la Constitución francesa de 1958, podemos sostener que son rasgos fundamentales del modelo semi-presidencial:

- a) **Se consagra un Ejecutivo dual o bicéfalo, en el que las figuras de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno están asignadas a diferentes titulares con potestades y atribuciones políticas.**- en nuestra opinión, nos encontramos ante una diarquía que configura el único modelo de Ejecutivo dual que puede existir, donde las responsabilidades y funciones propias de dicho poder del Estado se encuentran compartidas por dos titulares: i.) el **Jefe de Estado** –normalmente denominado “Presidente”- que se caracteriza por: a) no requerir refrendo ministerial de algunos de sus actos (¹⁰⁸); b) poseer la atribución de disolver las cámaras legislativas (¹⁰⁹); c) estar autorizado para asumir poderes excepcionales o extraordinarios en situaciones de emergencia (¹¹⁰); d) tener la capacidad para convocar el pronunciamiento del pueblo mediante referéndum; e) la facultad de vetar leyes; y f) detentar la potestad reglamentaria (¹¹¹); y ii.) el **Jefe de Gobierno**, denominado Primer Ministro, que es el responsable de la dirección política del país y, habiendo sido elegido por el Parlamento, tiene responsabilidad ante aquél, siendo susceptible de interpelación y censura.

Conforme a lo señalado, esta dualidad en el Ejecutivo supone la incorporación de un tamiz o mecanismo de control adicional de naturaleza *intraorgánica* –según la propuesta de Loewenstein- que a la separación de poderes rígida consagrada en el modelo presidencial, le añade una separación al interior del propio Ejecutivo; lo cual lleva a sostener a Sartori que el modelo semi-presidencial se cimienta sobre “dos motores” que –en caso de “cohabitación”- funcionan en forma simultánea, con el peligro implícito de que cada uno vaya en direcciones opuestas.

- b) **La estructura de autoridad dual permite diferentes balances de poder.**- puesto que, conforme a la cuota de poder que el pueblo encarga a cada uno de los dos “actores” del Poder Ejecutivo, se pueden presentar dos tipos de balance:

- i. **Cuando el Presidente y el Primer Ministro son de partidos políticos distintos.**- en los casos en que el Jefe de Estado no cuente con mayoría

¹⁰⁸ Las atribuciones presidenciales que no requieren refrendo son: a) nombramiento del Presidente del Consejo; b) recurrir al referéndum para aprobar proyectos de ley; c) la disolución de la Asamblea Nacional; d) las facultades asumidas en virtud del Art. 16 de la Constitución francesa de 1958 referido a los poderes excepcionales; y e) los mensajes presidenciales.

¹⁰⁹ Sin necesidad de refrendo ministerial y sin que deba expresarse la causa de la disolución.

¹¹⁰ El Art. 16 de la Constitución francesa de 1958 establece que el Presidente de la República está autorizado a adoptar medidas excepcionales en casos de amenaza de “manera grave e inmediata” a las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales; pudiendo implementar “las medidas exigidas por las circunstancias”, debiendo consultar oficialmente al Primer Ministro, los Presidentes de las Asambleas y el Consejo Constitucional, informando a la Nación “por medio de un mensaje”. En estos casos, el Parlamento se reúne automáticamente y la Asamblea Nacional no podrá ser disuelta durante el ejercicio de los poderes excepcionales, aunque el Presidente asume los poderes legislativo y reglamentario. Se trata pues de una suerte de *dictadura temporal* constitucionalmente prevista y autorizada.

Este artículo constitucional sólo ha sido aplicado una vez, entre el 23 y 30 de Septiembre de 1961, por el Presidente De Gaulle ante el golpe de estado militar en Argelia.

¹¹¹ Conforme al Art. 34 de la Constitución francesa de 1958, existe una *reserva de reglamento* conforme a la cual las leyes sólo pueden versar sobre las materias incluidas en dicho artículo constitucional, quedando disponible el resto del campo normativo para la actividad reglamentaria.

parlamentaria y el Primer Ministro sea el líder de la mayoría opositora, se presenta lo que se ha convenido en denominar la “*cohabitación*”, en la que el Jefe de Estado encuadra su accionar dentro del marco fijado en el Art. 5 de la Constitución francesa de 1958 ⁽¹¹²⁾.

- ii. **Quando el Presidente y el Primer Ministro son del mismo partido político.**- en caso que el Jefe de Estado tenga mayoría parlamentaria, el modelo se adscribe más al sistema presidencial, no puro pero sí iberoamericano, en el que las atribuciones del Jefe de Gobierno son asumidas por el Jefe de Estado ⁽¹¹³⁾, tal vez no en la formalidad constitucional, pero sí en términos de práctica política.

De esta manera, se advierte que la capacidad de gobernar del Jefe de Estado (Presidente) o del Jefe de Gobierno (Primer Ministro) variará en función de que uno u otro cuente con mayoría en el Parlamento ⁽¹¹⁴⁾. Se trata, pues, de un modelo de *poder compartido* bastante flexible en el que es posible advertir diferentes balances y predominios de poder atendiendo a si se cuenta o no con respaldo mayoritario en el Parlamento. Por tal razón, Duverger señala como condiciones mínimas para el modelo semi-presidencialista: a) que el Jefe de Estado tenga verdaderos poderes; y b) que el Jefe de Gobierno sea su opositor y cuente también con poderes efectivos ⁽¹¹⁵⁾.

- c) **Se implementa una forma mixta de responsabilidad política.**- diferenciando: i.) la *responsabilidad política del Presidente ante el pueblo*, a través de la “reelección”; y ii.) la *responsabilidad política del Primer Ministro (Gabinete) ante el Parlamento*, por medio de los “instrumentos de control parlamentario”, debiendo advertirse que en este modelo salta a la vista la lógica de la responsabilidad política existente en todo régimen de gobierno moderno, cuál es *quien detenta el poder es responsable ante el órgano que lo eligió*.
- d) **Se ha buscado controlar la labor del Parlamento.**- como se puede colegir de la explicación de los antecedentes históricos y políticos del modelo semi-presidencial de gobierno en su versión francesa, surge con la finalidad de controlar de manera efectiva los excesos parlamentarios a través del reforzamiento de la figura presidencial, como complemento a otras medidas constitucionales que hacen del Parlamento un colaborador del gobierno, con ámbitos de competencias bastante restringidos. Así, por ejemplo, el Parlamento carece del monopolio legisferante, debido a que: i.) el Ejecutivo está facultado para emitir normas con rango de ley bajo ciertas condiciones y en determinados supuestos ⁽¹¹⁶⁾; y ii.) la capacidad legislativa del Parlamento se ha establecido únicamente y de manera expresa para ciertos casos, siendo posible que el Ejecutivo emita Decretos y Reglamentos para regular los casos no contemplados.

¹¹² Según el Art. 5 Constitución francesa de 1958 el Jefe de Estado no sólo no puede exigir la dimisión del Jefe de Gobierno sino debe aceptar el Consejo de Ministros que éste le proponga; no puede recurrir discrecionalmente al referéndum; puede solicitar la nueva deliberación de proyectos de ley (Art. 10); puede limitarse a firmar ciertas ordenanzas y decretos (Art. 13); y será el Jefe de Gobierno quien conduzca la política del Gobierno (conforme al Art. 20).

¹¹³ Elgie, Robert y Machin, Howard. *France: The limits to Prime-Ministerial Government in a Semi-Presidential System*. En: *West European Prime Ministers*. Nº 1. 1991. p. 62.

¹¹⁴ Colliard, Jean Claude. *Que peut le président?* En: *Pouvoirs*. Nº 68. 1994. pp. 22-28.

¹¹⁵ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ediciones Ariel. Barcelona, 1962.

¹¹⁶ En los casos de la *legislación de urgencia*, que se produce en virtud del Art. 16 de la Constitución de 1958, y la *legislación delegada*, que se materializa por “Ordenanzas” con rango de ley de las que se debe dar cuenta al Parlamento.

- e) ***El modelo muestra su virtud cuando el Jefe de Estado no cuenta con mayoría en el Parlamento.***- se procura crear un punto de equilibrio en la relación entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno, con miras a fomentar la aplicación de una política conjunta que no origine la oposición radical, crítica y hasta obstruccionista entre los Jefes de Estado y de Gobierno, dentro de una lógica que Jacques Chaban-Delmas ha definido como “coexistencia forzosa en la que cada uno vigila al otro” (117).

Hecho este breve análisis de los modelos constitucionales comparados sobre la forma de gobierno, queremos abordar algunos temas vinculados a la cada vez más difundida y asumida relación existente entre los regímenes de gobierno y la ingeniería constitucional, en tanto esfuerzo por racionalizar el diseño de los diversos modelos constitucionales.

V.- A MANERA DE CONCLUSIÓN: FORMAS DE GOBIERNO E INGENIERÍA CONSTITUCIONAL

En su tesis doctoral, Lloreda Caicedo afirmaba que “la forma de gobierno que se adopte debe ser la expresión política de cada pueblo, en íntima relación con su temperamento, sus costumbres, y sus condiciones sociales y económicas” siendo el caso que muchos ensayos han fracasado por no atender a estas directrices (118). En similar sentido Nogueira Alcalá señala que el tipo de gobierno de un país no lo definen únicamente los preceptos constitucionales, sino que es necesario considerar para ello, de manera especial, la llamada *Constitución extrajurídica*, basada en las prácticas, tradiciones culturales, actitudes y expectativas de los actores políticos, el sistema electoral y el régimen de los partidos políticos que tienen lugar en la concreta realidad que se pretende regular (119). Por su parte, Haro señala que las formas de gobierno “deben ser plenamente adecuadas a la idiosincracia de un pueblo y a los requerimientos de sus comportamientos políticos” (120), por lo que es indispensable – en aras de la estabilidad y consolidación política y democrática- que tanto la implementación de una forma de gobierno nueva como su reformulación y sustitución se sustenten “en los datos objetivos de la realidad, en el conocimiento de nuestra evolución constitucional, en la viabilidad de los cambios, y no en la idea inconsistente de quienes... pretenden cambiar prácticas, costumbres, hechos y hábitos, por el simple cambio de normas constitucionales” (121). En similar perspectiva, Carpizo asevera que “el sistema de gobierno responde a factores y hechos políticos de cada Estado –aunque hay factores comunes-, a su evolución y madurez políticas, a sus costumbres constitucionales. No hay en este aspecto... “recetas”, sino que hay que

¹¹⁷ Cfr. Avril, Pierre y Gicquel, Jean. *Chronique constitutionnelle française*. En: *Pouvoirs*. N° 39. Paris, 1994. pp. 161-170.

¹¹⁸ Lloreda Caicedo, Rodrigo. *El Sistema Presidencial de Gobierno*. Tesis para optar el grado de Doctor en Ciencias Jurídicas. Pontificia Universidad Javeriana. s/l. 1967. p. 27.

¹¹⁹ Nogueira Alcalá, Humberto. *Los presidencialismos puros y atenuados. Los casos de Chile y la Argentina*. En: *Boletín Informativo*. Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Año XIV, N° 144. Buenos Aires, 1998. p. 5.

¹²⁰ Haro, Ricardo. *Reflexiones en torno del presidencialismo argentino*. En: AA.VV. *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1992. pp. 353-374 (p. 355).

¹²¹ González Schmal, Raúl. *El sistema semipresidencial de Argentina y la reforma del Estado en México*. En: Valadés, Diego y Serna, José María (coordinadores). *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000. pp. 87-94 (p. 931).

ser muy cuidadosos para que el sistema de gobierno sea acorde con las necesidades reales del país” (122).

En una perspectiva conceptual como la aludida y según hemos podido colegir de las experiencias socio-políticas y jurídicas implícitas en el estudio de cada uno de los modelos de gobierno analizados en líneas precedentes; es posible afirmar que las formas de gobierno, en cuanto regímenes, presentan un conjunto de características comunes que las definen de manera clara y, en tal medida, definen muchos de sus alcances, resultados y utilidad al momento de determinar su viabilidad.

Así, en primer lugar, se debe sostener que los gobiernos modernos son **estructuras complejas** que se articulan de determinada manera para funcionar de una forma específica, no siendo necesaria –entonces- una igualdad circunstancial sino una similitud esencial, en la que confluyen diversas dimensiones o elementos: a) un **elemento institucional** que comprende las estructuras institucionales y formas jurídicamente contempladas en los textos fundamentales (dimensión formal), propia del Derecho Constitucional; b) un **elemento sociológico-cultural** que atiende a los aspectos o factores de índole social que se presentan en la convivencia y procesos políticos (dimensión material) (123), que es objeto de estudio de la Sociología Política y la Ciencia Política; y c) un **elemento humano**, que alude, fundamentalmente, a los comportamientos político-institucionales de las fuerzas, órganos y actores que integran el régimen político de un Estado, contemplando tanto la conducta de los gobernantes como de los gobernados (dimensión personal). Por tal razón, intentar reducir la complejidad de la problemática del gobierno y sus formas al plano institucional, resulta absolutamente sesgado e incompleto.

Un segundo aspecto a considerar, está dado por la afirmación de que **no existen formas de gobierno mejores o peores en abstracto**, ya que la valoración de aquéllas está íntimamente vinculada al *problema* que se pretenda solucionar con su implementación y, *contrario sensu*, a aquello que se logre buscar o garantizar (124). En tal sentido, a pesar que en la clásica doctrina constitucional se ha insistido mucho en que una constitución o un régimen político deben diseñarse tomando en cuenta las características propias de cada realidad, es importante recordar de manera específica que la adopción de una forma de gobierno no es una cuestión de principio, sino de viabilidad y conveniencia política, vinculada íntimamente con la funcionalidad del gobierno. En un interesante artículo sobre los factores y condicionamientos del modelo federal, Bidart Campos señala que el establecimiento de un régimen –sea forma jurídica de Estado o de gobierno- no puede inspirarse solamente en base a teorizaciones si aspira a ser funcional, en tanto “lo de “naturalidad” y “naturales” quiere significar predisposiciones favorables lo más espontáneas posibles o... que no se buscan ni se condicionan de modo puramente racional, sino que –sin dejar de ser razonables, y racionalmente conjugadas- encuentran base en un cúmulo de marcos,

¹²² Carpizo, Jorge. *México: ¿sistema presidencial o parlamentario?* En: Valadés, Diego y Serna, José María (coordinadores). *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000. pp. 11-45 (p. 41).

¹²³ Según Rommen las formas de gobierno son “modelos cambiantes que la nación adopta, a través de su historia, bajo la influencia de sus individuos, sus fundamentos culturales, sus ideales sociales, en relación y adaptación continua de su vida social, con el florecer y decaer de las formas sociales estratificada en clases, en sistemas económicos, en las relaciones internacionales y, en general, en todo aquello que llamamos alma nacional”.

Rommen, Henri. *El Estado en el pensamiento católico*. Biblioteca de Cuestiones Actuales. Madrid, 1956, p. 548.

¹²⁴ “Todos los regímenes tienen ventajas y desventajas, su importancia y valoración dependen de necesidades específicas y condiciones contingentes”.

Woldenberg K, José. *Una segunda generación de reformas: la gobernabilidad*. En: Valadés, Diego y Serna, José María (coordinadores). *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?* Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2000. pp. 47-55 (p. 49).

factores y elementos de la realidad, de orden social, cultural, político, económico, geográfico, poblacional, etcétera” (125). Como decía Sartori, “la mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse” (126). En similar sentido, Haro señala que las formas de gobierno “tienen un valor decisivo pero instrumental y la bondad se juzgará en la medida que sean idóneas, eficaces, para lograr el fin de todo gobierno que como para el Estado, el derecho, no es otro que el bien común o bien público general” (127).

Situándonos en el terreno de los principios abstractos, debemos señalar –pues- que todas y cada una de las formas de gobierno conocidas hasta el momento son buenas, siempre y cuando tiendan rectamente al bien común que se convierte en la razón de ser de la autoridad socio-política (128). Si, por el contrario, descendemos al terreno práctico de los hechos, es necesario que no queden negadas todas las consideraciones doctrinales antes expuestas, aclarando que si bien éstas son suficientemente sólidas como para tener una vigencia permanente, al encarnarse en los hechos revisten un carácter de contingencia variable determinado por el medio concreto en que se verifica su aplicación. *Dicho con otras palabras, si cada una de las formas políticas es buena en sí misma y aplicable al gobierno supremo de los pueblos, de hecho sucede que en casi todas las naciones el poder socio-político presenta una forma particular que se explica por el conjunto de circunstancias históricas que han configurado una legislación propia tradicional y fundamental en cada realidad social a la que hay que atender cuando de implementar una forma de gobierno se trata* (129)(130).

En tercer lugar, la característica más destacada de estas estructuras complejas es que constituyen **sistemas plenamente articulados y con una lógica interna** que no necesariamente varían con la introducción de algunas modificaciones particulares (ej.: la incorporación al presidencialismo de la facultad de disolver el congreso, etcétera), sino que –por el contrario- poseen un margen de flexibilidad que permite su adaptación a realidades socio-políticas disímiles. Como lo destaca Sartori, los sistemas de gobierno lo son justamente por tener una lógica *sistémica*, conforme a la cual se les puede agrupar y clasificar (131), de donde es fácil deducir que no toda variación implementada en un modelo particular vulnera necesariamente su lógica interna.

Para garantizar esta flexibilidad de los modelos de gobierno, sin embargo, es necesario –como lo señala Valadés- que el diseño del poder se realice en base a *consensos operacionales* o de funcionamiento antes de tomar como referencia los

¹²⁵ Bidart Campos, Germán B. *Marcos, condicionamientos y frenos federalismo*. En: AA.VV. IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1992. pp. 27-45 (p. 27).

¹²⁶ Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. p. 153.

¹²⁷ Haro, Ricardo. *Reflexiones en torno del presidencialismo argentino*. En: AA.VV. IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1992. pp. 353-374 (p. 355).

¹²⁸ León XIII. Au milieu des sollicitudes (1892). n. 15.

¹²⁹ León XIII. Au milieu des sollicitudes (1892). n. 16.

¹³⁰ “De lo sostenido, se puede desprender que sea cual fuere la forma de gobierno de una nación, de ningún modo puede ser considerada esta forma tan definitiva que haya de permanecer siempre inmutable, aun cuando ésta haya sido la voluntad de los que en su origen la determinaron”.

León XIII. Au milieu des sollicitudes (1892). n. 18.

¹³¹ Sartori, Giovanni. Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Fondo de Cultura Económica. México, 1999. p. 100.

consensos esenciales o básicos que aluden a posiciones doctrinales o ideológicas acerca de aspectos más trascendentes, como los fines o funciones del gobierno, la concepción de democracia que la inspira, entre otros aspectos que, por su propia naturaleza, son punto de partida del proceso evolutivo de todas las instituciones una vez establecidas ⁽¹³²⁾ en contraposición a la realidad concreta en que se aplican o implementan.

Como cuarta premisa, es importante recordar que desde la difusión a escala mundial del constitucionalismo, **los auténticos sistemas de gobierno son estructuras o modelos de balances y contrapesos** (“*checks and balances*”) que se encuentran sustentados en el dogma de la organización política moderna de la *teoría de la separación o división de poderes*, conforme al cual el poder –a lo largo del proceso gubernamental- debe atribuirse formalmente y ser detentado por varios titulares que lo ejercitan de manera común, planteamiento que se complementa por la *teoría del equilibrio de poderes* que –a esa separación ya existente- le añade la nota de necesario contrapeso, balance y, por ende, control efectivo entre ellos. Una posición contraria nos sitúa ante modelos gubernativos con un único detentador del poder, proclive no solo a monopolizarlo, sino a abusar de él.

En quinto lugar, debe quedar claro que el **objetivo último de cualquier forma de gobierno debe ser consolidar la democracia**. La lógica de este propósito se sustenta en un esquema en el que la forma de gobierno, siempre que sea eficiente, constituye la manera más categórica de demostrar que la democracia es un modelo de convivencia y organización política capaz de resolver y solucionar los problemas de la sociedad y satisfacer así las demandas de la población en los diferentes aspectos económicos, sociales, culturales y espirituales; por lo que las funciones básicas de un óptimo sistema de gobierno son: a) procurar la representación plural de la sociedad; b) favorecer la, estabilidad política; y c) consolidar un gobierno eficiente.

Un sexto aspecto a señalar, propio del influjo democrático, viene dado por el tema de **la necesaria responsabilidad política** que supone uno de los aspectos básicos del derecho constitucional occidental moderno en cuanto a la forma de gobierno se refiere, en tanto exige un lazo real y efectivo entre el ejercicio del poder y los controles, garantías y responsabilidades políticas ⁽¹³³⁾, postulado que –a decir de Vanossi- se traduce en una *regla de oro* no escrita pero sí implícita: *a todo acrecentamiento del poder debe corresponder un mejoramiento de los controles, un vigorizamiento de las garantías y un perfeccionamiento de las responsabilidades* ⁽¹³⁴⁾⁽¹³⁵⁾.

Un sétimo y último factor a tener presente sobre las formas de gobierno, está dado por la **vinculación entre el modelo gubernativo como tal y otros aspectos que, aunque no relacionados de manera directa, sí inciden en su funcionamiento**, tales como: a) el *sistema de partidos políticos*; b) el *sistema electoral*; y c) el *modelo*

¹³² Valadés, Diego. *El control del poder*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1998. pp. 409-410.

¹³³ Hauriou, André. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Ediciones Ariel. España, 1971. pp. 422-424.

¹³⁴ Vanossi, Jorge Reinaldo. *El “Hábeas data”: no puede ni debe contraponerse a la libertad de los medios de prensa*. *En: El Derecho*. Universidad Católica Argentina. Año XXXII, N° 8580. Buenos Aires, 1994. p. 1.

¹³⁵ “... A mayor poder, mayor garantía, mayor control, mayor responsabilidad. Caso contrario el equilibrio se rompe y, por lo tanto, el sistema se desarticula, y, patológicamente, deviene en cualquier cosa menos en un sistema de democracia constitucional”

Vanossi, Jorge Reinaldo. *Fundamentos y razones de la necesidad de la reforma de la Constitución*. *En: AA.VV. IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1992. pp. 705-734 (p. 708).

de descentralización; en tanto variables exógenas que influyen de manera sustantiva en la articulación y funcionamiento de todo modelo de gobierno y que bien puede, cada uno de ellos, materia de una investigación particular.

Como se puede concluir, los regímenes de gobierno contemporáneos son articulaciones estructurales, funcionales, humanas y culturales que se han configurado a lo largo del tiempo, como resultado de un proceso histórico y socio-político que, más que pensar o diseñar modelos o articulaciones para canalizar el ejercicio del poder, se han ido perfilando a lo largo del tiempo a fin de superar problemáticas políticas concretas y reales que enfrentaron los hombres en su siempre tensa y dinámica relación con el poder; razón por la cual no es posible concebirlas ni como entelequias racionales lejanas de cualquier consideración espacio-temporal, ni como pura práctica política carente de algún sustento teórico-racional que los organice y armonice.

En todo caso, si queda claro que nos encontramos ante modelos político-constitucionales complejos que vinculan racionalidad, sociabilidad y politicidad en su definición y funcionamiento, y que –además- son poseedores de una lógica interna y un particular tipo de responsabilidad política que le sirve de parámetro de control, habremos cumplido nuestro cometido.