



Estudios Constitucionales

ISSN: 0718-0195

estudiosconstitucionales@utalca.cl

Centro de Estudios Constitucionales de

Chile

Chile

NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO
LA TIPOLOGÍA DE GOBIERNOS PRESIDENCIALISTAS DE AMÉRICA LATINA Y
GOBIERNOS SEMIPRESIDENCIALES EN EUROPA
Estudios Constitucionales, vol. 15, núm. 2, 2017, pp. 15-82
Centro de Estudios Constitucionales de Chile
Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82054982002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LA TIPOLOGÍA DE GOBIERNOS PRESIDENCIALISTAS DE AMÉRICA LATINA Y GOBIERNOS SEMIPRESIDENCIALES EN EUROPA*

THE TYPOLOGIE OF PRESIDENTIALS OF LATIN AMERICA AND
SEMI-PRESIDENTIALS GOVERNEMENTS IN EUROPE

HUMBERTO NOGUEIRA ALCALÁ

Universidad de Talca,

nogueira@utalca.cl

RESUMEN: El presente artículo tiene por objeto desarrollar una tipología de gobiernos presidencialistas latinoamericanos tal como están determinados en los ordenamientos constitucionales vigentes en esta segunda década del siglo XXI, como asimismo determinar sus debilidades institucionales. En Chile se han planteado en el ámbito parlamentario algunas reformas constitucionales al tipo de gobierno presidencialista que se señalan como acercamientos al semipresidencialismo; nuestra hipótesis es que ellas sólo son variaciones menores del presidencialismo puro, que se encuentran lejos del tipo de gobierno semipresidencial, el que constituye una alternativa viable y posible para afianzar una democracia constitucional duradera en Chile y que posibilita superar las debilidades del presidencialismo chileno.

ABSTRACT: This article aims to develop a typology of presidential Latin American governments as they are determined in the constitutional systems in force in this second decade of the 21st century, how to also determine its institutional weaknesses. In Chile have been raised in the parliamentary field some constitutional reforms to the type of presidentialism government what you are designated as approaches to the semi-presidentialism; our hypothesis is that they are only minor variations of pure presidentialism, you are away from the kind of government semi-presidential, which is an alternative feasible and possible to strengthen constitutional democracy in Chile and that it makes it possible to overcome the weaknesses of the Chilean presidentialism.

PALABRAS CLAVE: *Tipos de gobiernos democráticos. Tipos de gobiernos presidencialistas. Tipos de gobierno semipresidenciales.*

KEYWORDS: *Types of democratic governments. Types of presidential governments. Types of semi-presidential government.*

1. INTRODUCCIÓN

Cada tipo o forma de gobierno se identifica por una determinada institucionalidad jurídica y política, una estructura de principios y relaciones que rigen

* Trabajo recibido el 1 de junio de 2017 y aprobado el 23 de agosto de 2017.

entre el gobierno (Ejecutivo) y el Parlamento o Congreso (Legislativo), en una lógica específica propia. Esto permite determinar los tipos básicos de gobiernos y algunas de sus variantes.

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

Dicho análisis es básico por ser esencialmente descriptivo del sistema institucional normativo de un determinado Estado, lo que otorga una visión parcial de la configuración del poder político estatal. En efecto, un análisis más profundo lleva al estudio de los regímenes políticos o sistemas de gobierno, donde no sólo se consideran los comportamientos específicos de los agentes estatales que desarrollan dichas funciones y su interacción en el medio social, económico, cultural y político en el que se encuentran insertos, la interacción con las fuerzas políticas, la consideración de las costumbres como normas no escritas que configuran comportamientos determinados; la consideración de si las normas surgen naturalmente de esa sociedad o ellas han sido impuestas; la existencia de concepciones más tolerantes y permisivas o más intolerantes y restrictivas; la consideración de los valores e ideologías preponderantes o de compromiso existentes en la sociedad y en el sistema institucional, la conjugación del sistema institucional, el sistema de partidos y los sistemas electorales y de representación institucionales. Todo estos factores permiten hablar de regímenes políticos o sistemas políticos determinados en una visión más compleja, dinámica y de interacción entre las normas, las instituciones y los comportamientos, como asimismo, los intereses, valores y principios que sostienen las diversas fuerzas sociales y políticas que interactúan con el gobierno¹.

Asimismo, asumimos como elemento básico del análisis que estos tipos de gobierno operan en el marco de un régimen o sistema democrático, que podemos conceptualizar como aquel en que existen como valores básicos el respeto a la dignidad humana, la libertad y la igualdad; los que se operacionalizan en los principios de autogobierno del pueblo y de respeto y garantía de los derechos humanos; y que se concretan en el gobierno de la mayoría con respeto de los derechos de las minorías, se asegura el pluralismo ideológico y político, se desa-

¹ Ver entre otros: BLONDEL y otros. (1981). ALMOND y BINGHAMN POWELL. (1966). LIPHART. (1991). SARTORI (1996). NOHLEN.(1999). BINGHAMN POWELL (1982). LINZ y VALENZUELA. (1997). NOGUEIRA. (1993). PLANAS. (1997).

rrolla una competencia pacífica por el gobierno del Estado a través de elecciones competitivas, libres y limpias, se excluye la violencia como método de acción política; existe la posibilidad de alternancia en el gobierno, se asegura la autonomía de los cuerpos intermedios de la sociedad y se concretan las reglas de un Estado de Derecho Constitucional.

2. LOS TIPOS DE PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

El presidencialismo latinoamericano en el siglo XIX y primera parte del siglo XX, era caracterizado como un *régimen original* que responde a una doble necesidad contradictoria, como señalaba Jacques Lambert, por una parte, la necesidad de acordar al jefe del Ejecutivo los medios de gobierno amplios que exige la situación peculiar de países en vías de desarrollo, y, por otra parte, la necesidad de limitar dichos poderes en países que no se resignan a la arbitrariedad y el abuso de poderes² y desean ser auténticos Estados de Derecho democráticos.

Ya a inicios de la segunda mitad del siglo XX, Paul Marie Gaudemet conceptualizaba el tipo de gobierno presidencial, en una perspectiva restrictiva, la cual era aplicable sólo al tipo de gobierno presidencial norteamericano y a algunos presidencialismos puros latinoamericanos, cuando determinaba que dicho tipo de gobierno era aquel que se caracteriza porque *a)* el presidente concentra la integridad de las competencias ejecutivas y es, a la vez, jefe de Estado y jefe de gobierno, *b)* Los jefes de los departamentos ministeriales dependen únicamente de la autoridad presidencial, por lo cual generalmente se les denomina secretarios y no ministros, *c)* El principio de la separación de poderes se encuentra rigurosamente aplicado, *d)* El presidente no es políticamente responsable ante el Congreso, pero tampoco puede disolverlo³.

Esta conceptualización no tenía en consideración que, en una parte significativa de presidencialismos latinoamericanos, ya en la primera mitad del siglo XX, el principio de separación de poderes no era rigurosamente aplicado, ya que existían diversas interacciones político-institucionales entre el Ejecutivo y el Parlamento, de lo cual era ejemplo el presidencialismo peruano de la época, que no tenemos posibilidad de analizar aquí por espacio, pero cuya perspectiva consideraremos en la tipología de presidencialismos vigente actualmente que concretamos más adelante; asimismo de la caracterización señalada tampoco es efectivo que el Pre-

² CUMPLIDO. (1984), p. 10. FRANCO-GARCÍA. (1982), pp. 395-485.

³ GAUDEMEL. (1966), p. 16.

sidente de la República no pueda disolver el Parlamento, como lo demostraba la Constitución de Paraguay de los años sesenta del siglo pasado.

Avanzado ya el siglo XX, quizás ya en el crepúsculo del mismo, Shugart y Carey realizan también una caracterización genérica del presidencialismo, señalando cuatro elementos básicos de tal tipo de gobierno, ellos son los siguientes: la elección popular del Ejecutivo; los períodos del Ejecutivo y del Legislativo son fijos; la existencia de estos poderes es independiente de la voluntad política del otro; el Ejecutivo nombra y dirige la integración del gobierno; el presidente tiene constitucionalmente alguna intervención en el procedimiento legislativo, primordialmente con su facultad de veto, a través de la cual se trata de asegurar que el programa por el que fue electo, lo va a poder concretar⁴.

Dicha caracterización nuevamente falla en uno de los elementos, ya que, a la época, existían diversos presidencialismos latinoamericanos en que el principio de irrevocabilidad recíproca entre Ejecutivo y Parlamento se quiebra en favor del presidente, el que puede disolver el Parlamento dadas determinadas condiciones constitucionalmente determinadas.

En nuestra opinión, el tipo de *gobierno presidencialista latinoamericano*, con independencia de sus modalidades específicas, que se considerarán más adelante y que permitirán establecer una tipología de ellos, se caracteriza por ser un *gobierno democrático representativo con un Ejecutivo monista donde un Presidente de la República elegido por sufragio universal directo es jefe de Estado y de gobierno, dirigiendo las relaciones internacionales y siendo jefe superior de las Fuerzas Armadas, además de participar como órgano colegislador en la formación de las leyes, disponiendo de derecho de veto suspensivo parcial, constituyéndose así en el órgano central del régimen político, donde los Ministros de Estado son sus colaboradores directos y ejecutores de la política presidencial. El Congreso o Parlamento, además de sus funciones de órgano colegislador, desarrolla la función de fiscalización de los actos del gobierno, como asimismo participa dando su acuerdo al Presidente en el nombramiento de algunas altas autoridades públicas. El Poder Judicial es un órgano independiente e imparcial que administra justicia. Existe, asimismo, un sistema de control de constitucionalidad de los preceptos legales y otras normas emanadas de órganos y autoridades del Estado, bajo diversas modalidades específicas.*

Este presidencialismo latinoamericano fue denominado en la primera mitad del siglo XX por algunos autores “cesarismo representativo”, e incluso a fines de

⁴ SHUGART y CAREY. (1992), pp. 19-20, 22.

siglo como un “*presidencialismo hipertrofiado*”⁵ para quienes el régimen, si funcionaba correctamente, se diferenciaba de un régimen autoritario, más bien por el hecho de que el poder del jefe de Estado no era ilimitado ni arbitrario, que existía según una regla constitucional pre establecida, que respetaba las otras instituciones y garantizaba las libertades públicas, que su autoridad política provenía de una elección popular competitiva y era limitada en el tiempo⁶, sin perjuicio de que disponía de amplios poderes, de los cuales sólo respondía ante el pueblo que lo eligió, aun cuando compartía el Poder del Estado con un Parlamento con prerrogativas limitadas, ya que el Ejecutivo tenía amplias competencias colegisladoras, como asimismo existía por regla general un sistema jurisdiccional de control de constitucionalidad.

2.1. La elección presidencial en los tipos de gobierno presidencialistas de América Latina

Si tomamos actualmente la característica de los presidencialismos latinoamericanos que está dada por elección directa del Presidente de la República por la ciudadanía, que constituye una diferencia institucional básica con el tipo de gobierno presidencial norteamericano, en el cual el Presidente de la República surge de una elección indirecta, en que primero se eligen electores presidenciales, luego ellos votan para elegir al Presidente, lo que posibilita la distorsión de la voluntad popular, ya que la mayoría de la voluntad o popular puede ser del candidato no elegido por los electores presidenciales, como acaba de ocurrir en la elección presidencial de Donald Trump.

En nuestra América Latina, las elecciones presidenciales se desarrollan esencialmente a través de dos procedimientos alternativos: la *elección por mayoría relativa* como está establecido en las Constituciones de Honduras (artículo 236); de México (legislación electoral); de Nicaragua (artículo 146); de Panamá (artículo 177); Paraguay (artículo 230); Venezuela (artículo 228); o por *elección por mayoría absoluta* y segunda vuelta, en caso de que no obtenga ésta en la primera elección, en las Constituciones de Brasil (artículo 77); de Colombia (artículo 190); de Chile (art. 26); de El Salvador (Código Electoral); de Guatemala (art.

⁵ COMBELLAS (ed.) (1996). MODERNE, (2001), pp. 63-87.

⁶ GOOSENS. (1969), pp. 657-658.

184); de Perú (art. 111), de República Dominicana (legislación electoral) y de Uruguay (artículo 151).

Asimismo, dentro del sistema electoral mayoritario por balotaje, hay atenuaciones del mismo, cuando se posibilita una mayoría relativa sustantiva para evitar el balotaje o segunda votación de una elección presidencial, como ocurre entre otros casos con Argentina, Bolivia, Costa Rica y Ecuador.

El artículo 94 de la Constitución Argentina, reformada en 1994, establece también la doble vuelta o balotaje, pero lo atenúa razonablemente cuando en el artículo 97 establece “cuando la fórmula que resulte más votada en la primera vuelta, hubiese obtenido más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados como Presidente y Vicepresidente de la Nación”; a su vez, el artículo 98 determina “cuando la fórmula que resultase más votada en la primera vuelta hubiera obtenido el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, existiera una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que la sigue en número de votos, sus integrantes, serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación”.

El artículo 166 de la Constitución de Bolivia, en su numeral I, determina que será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia la candidatura que haya reunido el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos; o que haya obtenido un mínimo del cuarenta por ciento de los votos válidos, con una diferencia de, al menos, diez por ciento en relación con la segunda candidatura.

El numeral II. del artículo prescribe que, en caso de que ninguna de las candidaturas cumpla estas condiciones, se realizará una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas más votadas, en el plazo de sesenta días computables a partir de la votación anterior. Será proclamada a la Presidencia y a la Vicepresidencia del Estado la candidatura que haya obtenido la mayoría de los votos.

En una perspectiva similar, se encuentra *Costa Rica*, cuya Constitución en su artículo 97 establece que la primera mayoría relativa que alcanza más del 40% de los votos válidamente emitidos se proclama electo; si ninguna candidatura lo alcanza, se desarrolla una segunda votación entre los dos candidatos con las dos más altas mayorías relativas.

La Constitución de Ecuador en su artículo 142 contempla el sistema mayoritario uninominal a dos vueltas para la elección presidencial en su inciso 2º: “Si en la primera votación ningún binomio hubiera logrado mayoría absoluta, se realizará una segunda vuelta electoral dentro de los siguientes cuarenta y cinco

días, y en ella participarán los dos binomios más votados en la primera vuelta". Sin embargo, el inciso 3º precisa "*No será necesaria la segunda votación si el binomio que consiguió el primer lugar obtiene al menos el cuarenta por ciento de los votos válidos y una diferencia mayor de diez puntos porcentuales sobre la votación lograda por el binomio ubicado en el segundo lugar*".

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

A su vez, el Presidente de la República ejerce un impacto importante sobre su propio partido.

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

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

Se ha buscado lograr esta armonización por elección simultánea de Presidente y de Parlamento, pero ello no siempre se consigue, producto de que el voto parlamentario tiende a ser un voto de lealtad partidaria y el voto presidencial un voto a un programa de gobierno o candidato que representa el mal menor. La lógica del ciudadano que vota por un candidato a Presidente de la República o a parlamentario es distinta en muchos casos.

2.2. *Los factores de la preponderancia presidencial*

La preponderancia presidencial en América Latina ha buscado explicarse a través de diversos factores: por la tendencia a la personalización del poder en la persona del Presidente de la República, producto de un cierto grado de inmadurez política del pueblo, la manipulación del Congreso por el Presidente a través de favores electorales y la corrupción; por adaptarse a las necesidades de su realidad de países en vías de desarrollo; por el otorgamiento al Presidente de la República de poderes de los que no dispone el Presidente de Estados Unidos⁷.

⁷ LAMBERT. (1963), pp. 583-592.

Cualquiera sea el peso en los diferentes países latinoamericanos de cada uno de los factores señalados, al menos hay un hecho objetivo de carácter constitucional, que es la existencia de la ampliación de los poderes presidenciales en América Latina por encima de los que posee el Presidente de Estados Unidos⁸.

2.2.1. Las competencias legislativas de los presidentes latinoamericanos

En América Latina, el Presidente de la República es un órgano colegislador, a diferencia del Presidente de Estados Unidos, lo que constituye un contraste significativo entre el tipo de *gobierno presidencial* de los Estados Unidos de Norteamérica y los *presidencialismos* de Latinoamérica.

Los presidentes latinoamericanos disponen a menudo de las siguientes atribuciones que no posee constitucionalmente el Presidente de Estados Unidos: iniciativa de ley; iniciativa exclusiva de ley en ciertas materias; declaración de urgencia en la tramitación de los proyectos de ley; participación en el debate parlamentario de la ley a través de los ministros de Estado; ejercicio del voto suspensivo parcial, delegación de facultades legislativas hechas por el Congreso al Presidente, entre otros factores institucionales..

A ello deben agregarse las facultades que le otorgan al Presidente de la República las Constituciones durante los estados de excepción constitucional.

Un ejemplo específico en la materia es el presidencialismo chileno desde la Constitución de 1925 y de la Constitución vigente.

2.2.2. Los resguardos del presidencialismo latinoamericano respecto del Presidente de la República

Como dice Lambert, los latinoamericanos, luego de entregar amplias facultades al jefe del Estado, buscan evitar su transformación en dictador o tirano, a través de la limitación en su duración de un poder preponderante, pero efímero⁹.

Ello se realiza a menudo por medio de tres técnicas: el mandato de duración limitada y fija; la no reelección inmediata del Presidente, el que actualmente sólo opera en algunos presidencialismos latinoamericanos, y la acusación constitucional.

⁸ SÁNCHEZ AGESTA. (1980), pp. 245-246. CARBALLO. (1976), pp. 147-163. NOGUEIRA. (1983). GARCÍA BELAÚNDE y otros. (1992). QUIROGA. (1991). CUMPLIDO. (1984).

⁹ LAMBERT. (1963), p. 596.

I. LA DURACIÓN LIMITADA Y FIJA DEL MANDATO PRESIDENCIAL

El mandato presidencial en los régímenes presidencialistas latinoamericanos tiene una duración de entre cuatro a seis años.

En efecto, el mandato del Presidente de la República tiene una duración de cuatro años según las Constituciones de Argentina (artículo 90); Colombia (artículo 190), Costa Rica (artículo 134); Chile (art. 25), Ecuador (art. 144), Guatemala (artículo 184); Honduras (artículo 237), Uruguay (artículo 150).

El mandato presidencial tiene una duración de cinco años según las Constituciones de Bolivia (artículo 168); Brasil (artículo 82); El Salvador (artículo 154), Nicaragua (artículo 148 inciso 2º), Panamá (artículo 177), Paraguay (artículo 229).

La Constitución venezolana de 1999 establece el período de seis años en su artículo 230. Igual período establece la Constitución de México.

II. LA REGLA DE LA NO REELECCIÓN INMEDIATA DEL PRESIDENTE

Esta regla técnica constitucional tiene por fin impedir que los presidentes latinoamericanos puedan presidir su propia reelección, situación que podría, por el cúmulo de poderes que poseen, transformar un régimen democrático en un poder autoritario peligroso, por medio de una renovación de manera continua del mandato presidencial¹⁰.

Así, algunos países establecen la no reelección del Presidente de la República para el período constitucional siguiente, para los dos períodos inmediatamente siguientes, y otros señalan la prohibición absoluta de reelección.

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

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

¹⁰ Roy. (1979), p. 97. WYRWA (1972), p. 533.

Asimismo hay constituciones presidencialistas como la Constitución de Panamá, la cual determina la *prohibición de reelección para los dos períodos inmediatamente siguientes a aquel en que se ha desempeñado* el cargo de Presidente de la República (art. 178).

Hay también diversas Constituciones que establecen la *prohibición absoluta de reelección del Presidente de la República*, como la de México (artículo 83), de Honduras (art. 239); de Guatemala (art. 187).

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

A su vez, hay diferentes *Constituciones que posibilitan la reelección inmediata del Presidente de la República*, como es el caso de las nuevas Constituciones peruana de 1993 y de Venezuela de 1999, que posibilitan la reelección inmediata, y las reformas constitucionales de Argentina de 1994, y de las Constituciones de 1988 de Brasil, de 1991 de Colombia y de 2010 en República Dominicana, han posibilitado la reelección inmediata del Presidente de la República. Todas posibilitan la reelección para el período inmediatamente siguiente, lo que han utilizado los expresidentes Carlos Menen en Argentina, Álvaro Uribe en Colombia, Alberto Fujimori en Perú, Luiz Inácio Lula Da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, y Danilo Medina en República Dominicana, los que hicieron uso de dos mandatos consecutivos.

La Constitución venezolana de 1999, en su artículo 230, posibilitaba la reelección inmediata del Presidente de la República por una sola vez, el Presidente Chávez de Venezuela, mediante referéndum de 2009 introdujo la la posibilidad de sucesivas reelecciones presidenciales, el Presidente Hugo Chávez Frías fue reelegido Presidente por cuarta vez en 2013 hasta su muerte. En el caso de Honduras la reelección no tiene ningún tipo de prohibición, el precepto del artículo 239 de la Constitución de la República fue declarado inaplicable por la sentencia del 22 de abril de 2015 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema.

En Nicaragua, la reforma constitucional que permite la reelección presidencial indefinida fue aprobada el 28 de enero de 2017 y entró en vigencia en febrero del mismo año, abriendo las puertas al Presidente Daniel Ortega para un cuarto

mandato presidencial sucesivo para las elecciones de noviembre de 2017, que obtuvo en dichas elecciones, estableciendo a su esposa como Vicepresidente de la República.

La Constitución de Ecuador de 2008, en su artículo 144, permite la reelección indefinida del Presidente; y la Constitución de Bolivia de 2009 también. El Presidente de Ecuador Rafael Correa Delgado ejerció el poder desde el 15 de enero de 2007, desarrollando tres períodos consecutivos, hasta mayo de 2017; en Bolivia, el Presidente Evo Morales Ayma se mantiene en el poder desde el 22 de enero de 2006 hasta el presente. Lo mismo ocurre en el caso de Nicaragua por sentencia de la Corte Suprema de 2010, la reforma a la Constitución de 2014, eliminó la prohibición de reelección contenida en el texto constitucional, todo lo que posibilita la reelección indefinida de los presidentes de la República, cuyo es el caso de Samuel Ortega, reelegido en 2011 y 2017.

III. LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL CONTRA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Uno de los principios fundamentales del constitucionalismo democrático establece que toda persona que dispone de un mandato que le da la calidad de órgano de los poderes públicos debe rendir cuenta de sus actos y asumir sus consecuencias. Los gobernadores son así responsables y ello dice relación con el ejercicio y la limitación de los poderes de éstos, lo que es propio de un Estado Republicano democrático que busca ser un Estado de Derecho y un Estado Constitucional.

Se distingue, tradicionalmente, entre la responsabilidad política, penal y civil; las Constituciones latinoamericanas señalan la responsabilidad civil y penal del Presidente de la República, ya que la responsabilidad política se considera una responsabilidad a término del mandato por medio de las elecciones; sin embargo, ella no es aplicable al Presidente saliente, toda vez que éste, por prohibición constitucional, en los casos señalados no puede presentarse a la reelección; ella es más bien indirecta, afectando al partido político o a la coalición al cual pertenece el Presidente de la República saliente, el o la que será sancionado(a) por la no elección del candidato presidencial del sector.

Las constituciones latinoamericanas siguen, en materia de responsabilidad por ilícitos constitucionales y abuso de poder, el ejemplo de la Constitución de Estados Unidos con el *impeachment*. Así, la Constitución chilena de 1980 consigna en los artículos 48 y 49, respectivamente, la acusación constitucional respecto del Presidente de la República. Ella también está establecida en otros regímenes presidencialistas de América Latina, como, por ejemplo, la Constitución de Brasil

de 1988, arts. 51 y 52; la Constitución de Costa Rica de 1949, artículo 151; la Constitución de Paraguay de 1992, artículo 225; la Constitución de Colombia de 1991, artículo 178 Nº 3; la Constitución de México, arts. 108 y 109 en relación con art. 76.VIII; la Constitución de Perú de 1993, artículos 99 y 100, entre otras.

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

En el ámbito latinoamericano la acusación constitucional contra presidentes de la república ha tenido éxito en varios casos: bajo la anterior Constitución venezolana en el caso del Presidente **Carlos Andrés Pérez** por malversación de fondos públicos y desfalco, siendo destituido el 30 de agosto de 1993 y luego condenado a dos años y cuatro meses de arresto domiciliario. Bajo la actual Constitución de Brasil de 1988, el primer presidente electo después del fin del régimen militar, **Fernando Color de Mello** fue acusado por la Cámara Baja, que aprobó el *impeachment* por 441 votos a favor y 38 en contra, siendo suspendido de sus funciones, en tal situación Collor de Melo decidió renunciar, sin perjuicio de lo cual el Senado continuó el proceso y lo condenó por delitos de corrupción, prohibiéndole el ejercicio de cargos públicos por un período de ocho años. En el caso de Honduras, el Presidente **Manuel Zelaya** (2006-2009) tomó la decisión el 28 de junio de 2009 de convocar a una consulta popular no vinculante en la que consultaba si junto con las elecciones de 29 de noviembre de dicho año, se podría establecer una asamblea constituyente, donde quería plantear la reelección presidencial, prohibida constitucionalmente; dicha consulta fue declarada contraria al ordenamiento jurídico por el Congreso y los tribunales de justicia; sin embargo, los preparativos para ella estaban a punto; las fuerzas armadas detuvieron al Presidente Zelada el 28 de junio de acuerdo a una orden judicial, trasladándolo a una base aérea, desde donde salió a Costa Rica; el Congreso formalizó por unanimidad su destitución considerando que había vulnerado la Constitución. En el caso de Paraguay, el Presidente **Fernando Lugo**, luego de lo que se denominó la matanza de Curuguaty, que dejó 11 campesinos y seis policías muertos el 15 de junio de 2012, la Cámara de Diputados inició acusación constitucional contra el Presidente, acusándolo de mal desempeño de sus funciones, acusación que terminó con la destitución del Presidente por el Senado por 39 contra 4 votos.

Finalmente, la acusación constitucional más reciente ha sido en Brasil, la Presidenta **Dilma Rousseff** fue destituida por acusación constitucional del Senado por 61 votos contra 20, por manipulación de las finanzas públicas el 31 de agosto de 2017.

3. EXISTENCIA DE DIVERSOS TIPOS DE PRESIDENCIALISMOS EN AMÉRICA LATINA

Si bien en Latinoamérica los presidencialismos presentan los aspectos técnico-constitucionales generales ya analizados anteriormente, que los diferencian del tipo de gobierno presidencial de Estados Unidos y permiten su calificación de “*presidencialistas*” o de “*hegemonía presidencial*”, la diversidad de desarrollo socioeconómico, de desarrollo de la cultura política, como de experiencias políticas y variedad de ideologías y de sistemas de partidos políticos, no permiten dar una visión unitaria del régimen presidencialista latinoamericano, incluso es posible distinguir *distintas modalidades de presidencialismo democrático* en Latinoamérica¹¹, algunas de las cuales son atenuaciones del presidencialismo bajo la consagración de un presidencialismo parlamentarizado¹², y en otras, de un presidencialismo hegémónico parlamentarizado, como veremos más adelante.

Se han realizado diversas tipologías del presidencialismo latinoamericano, las que mencionaremos como antecedentes de las que formularemos en este artículo.

El profesor Sánchez Agesta distingüía cinco tipos de presidencialismos en América Latina: el presidencialismo puro; el presidencialismo atenuado; el presidencialismo en aproximación al parlamentarismo; el gobierno colegial de Uruguayo desde 1952 hasta 1966; el régimen socialista cubano¹³.

El profesor Francisco Cumplido distingue entre los presidencialismos latinoamericanos la siguiente tipología: el gobierno presidencial de Ejecutivo vigorizado; el gobierno presidencial parlamentario; el gobierno presidencial controlado, sin perjuicio del régimen presidencial autoritario¹⁴.

El profesor español Antonio Colomer en su análisis del presidencialismo iberoamericano, asumiendo una perspectiva sociológica, distingue entre dictaduras oligárquicas, dictaduras militares, regímenes populistas y regímenes democráticos;

¹¹ LOEWENSTEIN. (1949).

¹² SÁNCHEZ AGESTA. (1980), p. 248.

¹³ SÁNCHEZ AGESTA. (1980), p. 248.

¹⁴ CUMPLIDO. (1984), pp. 10 a 25.

luego, establece una clasificación basada en la relación interna entre competencias constitucionales y comportamientos institucionales y la relación externa entre la presidencia con los otros poderes y el conjunto social. Esta clasificación comprende el presidencialismo hegemónico de excepción, el presidencialismo hegemónico constitucional democrático, el presidencialismo con sujeción parlamentaria y el presidencialismo autónomo de equilibrio de poderes¹⁵.

Dentro de la clasificación de Colomer, el presidencialismo hegemónico de excepción constituye, en la realidad, un régimen autoritario que no cabe dentro de los presidencialismos democráticos. El presidencialismo hegemónico constitucional democrático equivale al presidencialismo dirigido del cual fueron ejemplos históricos los gobiernos colombianos del Frente Nacional¹⁶, que impidieron la alternancia gubernamental con objeto de establecer un período de pacificación en que conservadores y liberales compartieron el gobierno, y el gobierno del PRI como partido hegemónico en México antes de las reformas democratizadoras. El presidencialismo autónomo corresponde al presidencialismo puro y el presidencialismo con sujeción parlamentaria al presidencialismo atenuado o parlamentarizado. Dentro del marco democrático sin restricciones caben de la clasificación analizada sólo los presidencialismos autónomos o puros, el presidencialismo con sujeción parlamentaria o atenuado parlamentarizado, ya que el presidencialismo hegemónico constituye una categoría solamente histórica actualmente.

Jorge Carpizo establece una tipología basada centralmente en las atribuciones presidenciales y la responsabilidad política ministerial, existiendo casos fronterizos que podrían ser clasificados en una u otra modalidad presidencialista. Esta tipología distingue entre *presidencialismo puro* que se acercaría al modelo original norteamericano, el cual, en nuestra opinión, no existe en la realidad actual en América Latina; *un presidencialismo predominante*, en que el Presidente de la República cuenta con un cúmulo importante de atribuciones y constituye el eje central de la política estatal; un *presidencialismo atemperado*, en el cual el eje del sistema político institucional es el Congreso o Parlamento con fuertes atribuciones y con un Presidente con reducidas facultades legislativas, que actualmente no tiene vigencia histórica; un *presidencialismo con matices parlamentarios*, donde hay un Consejo de Ministros con amplias facultades, donde el Parlamento puede

¹⁵ COLOMER. (1992), pp. 139 y ss.

¹⁶ VIDAL PERDOMO. (2003), pp. 98-99. En dicho período iniciado con el referéndum de diciembre de 1957 hasta 1968, se produce el gobierno bipartidista liberal-conservador en que ambos partidos tienen el mismo números de parlamentarios y de ministros del gabinete.

censurar a ministros, pero la dimisión del ministro es facultad del Presidente de la República, situando en tal perspectiva a las Constituciones de Costa Rica, El Salvador, Panamá y Paraguay, y un *presidencialismo parlamentarizado*, en que se introducen controles propios de un régimen parlamentario, que pueden llevar a la alteración del presidencialismo, donde los ministros son individualmente responsables ante el Presidente y ante el Parlamento, lo que implica su separación del cargo, donde la censura parlamentaria de los ministros implica su destitución del cargo. En algunos casos, el Presidente puede disolver el Parlamento y convocar a elecciones, manteniéndose fijo el período presidencial y sin que el Congreso pueda destituirlo por desacuerdo político. Asimismo, dicha tipología se cruza en la realidad político-constitucional con el sistema de partidos, el sistema electoral y la propensión de generar gobiernos de coalición, la situación de gobierno dividido y la fuerza de la opinión pública, que daría lugar a un presidencialismo hegemónico, equilibrado o débil, según los casos¹⁷.

Por nuestra parte, consideramos necesario hacer una tipología que clasifica a los tipos de gobierno presidencialistas latinoamericanos, debiendo distinguir los regímenes autoritarios con fórmulas presidencialistas, como fue el caso chileno entre 1981 y 1990, como también Argentina, Brasil y Uruguay bajo los autoritarismos militares entre las décadas de los sesenta y ochenta del siglo pasado, y los presidencialismos democráticos. A su vez, los tipos de gobiernos democráticos con fórmulas presidencialistas podemos clasificarlos atendiendo al criterio institucional de la interrelación entre el gobierno y el Parlamento y sus competencias e interacciones centrales, en *presidencialismos puros, presidencialismos atenuados parlamentarizados y presidencialismos hegemónicos parlamentarizados, en la actualidad*¹⁸.

3.1. *El presidencialismo puro*

El *presidencialismo puro*, en nuestra perspectiva, distinta de la de Jorge Carpizo, no es un tipo de gobierno similar al norteamericano que no es un presidencialismo sino un *gobierno presidencial*, donde el Presidente de la República se elige no por sufragio universal directo sino por electores presidenciales, donde el Presidente de la República no tiene iniciativa de ley, donde sólo puede ejercer un veto total

¹⁷ CARPIZO. (2007), pp. 193-218.

¹⁸ Ver NOGUEIRA. (2001), pp. 455-494.

y no voto parcial, donde existe un equilibrio de poderes entre el Presidente y el Congreso Nacional, lo que es muy diferente de la realidad de los presidencialismos latinoamericanos.

El *presidencialismo puro* se caracteriza por ser un tipo de gobierno democrático representativo de separación rígida de poderes, con un Ejecutivo monista que ejerce el Presidente de la República, electo directamente por la ciudadanía, quien es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, es el órgano central del régimen político, con carácter preponderante, siendo los ministros que integran el gabinete nombrados por el Presidente de la República sin refrendo parlamentario y removidos libremente por él, siendo tales ministros o secretarios de Estado ejecutores de las políticas definidas por el Presidente de la República, no siendo responsables políticamente ante el Parlamento, existiendo una irrevocabilidad recíproca entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional o Parlamento. El Presidente de la República cuenta con importantes facultades legislativas como son la iniciativa de ley y la iniciativa exclusiva de ley en materias económico-sociales, donde puede hacer uso del sistema de vetos suspensivos parciales. El Presidente participa o tiene influencia en el nombramiento de otras altas autoridades y órganos del Estado. Las labores de fiscalización parlamentaria del Ejecutivo contemplan peticiones de información, comisiones investigadoras y pueden contemplar interpellaciones parlamentarias, sin que ello ponga en juego la responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento. Asimismo, se prevé la acusación constitucional del Presidente de la República y de los Ministros de Estado por el Congreso o Parlamento mediante causales específicamente señaladas en el texto constitucional. El Presidente de la República y los parlamentarios son elegidos por la ciudadanía y responden sólo ante la ciudadanía de su gestión política.

En el ámbito del *presidencialismo puro* podemos ubicar los presidencialismos de Brasil, Chile, Honduras, México y República Dominicana.

3.2. El presidencialismo atenuado parlamentarizado¹⁹

En este tipo de presidencialismo se mantienen los rasgos básicos del presidencialismo en general: elección del Presidente de la República por sufragio universal directo de la ciudadanía; Ejecutivo monista conformado por el Presidente de la República como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, siendo los ministros de su confianza política; el Presidente detenta un extenso catálogo de atribuciones, a su vez, el Congreso o Parlamento es elegido por sufragio universal directo utilizando

¹⁹ LOEWENSTEIN. (1944), pp. 160 y ss. MARTÍNEZ y GARRIDO. (2000), pp. 14-15. CONAC. (1977), p. 145.

sistemas de representación proporcional, con un marco de multipartidismo más o menos limitado. Se mantiene la irrevocabilidad recíproca entre Presidente de la República y Congreso Nacional.

Sin embargo, en el marco del *presidencialismo atenuado parlamentarizado* el Parlamento hace contrapeso institucional al Jefe de Estado, quien debe tener en consideración la composición del Parlamento para definir las orientaciones de la política gubernamental. El Parlamento está dotado de amplias facultades fiscalizadoras reales y tiene atribuciones para realizar interpelaciones, siendo el *Jefe de Gabinete* un jefe de Estado mayor del Presidente de la República en la conducción de ámbitos específicos de la política contingente, el que en cuanto tal o en conjunto con el resto de los ministros pueden ser destituidos por votos de censura aprobados por el Parlamento. El Presidente de la República sigue siendo el Jefe de Estado y de gobierno, por lo tanto, ante la censura de sus ministros, éste dispone del poder de nombrar otros que los reemplazan y siguen desarrollando la política definida por el Presidente de la República.

En la actualidad pueden señalarse *como ejemplos de presidencialismo atenuado parlamentarizado* la Constitución de Costa Rica de 1948, la Constitución de Guatemala de 1985 reformada en 1993, la Constitución Argentina reformada en 1994 y la Constitución de Bolivia de 2009.

3.2.1. *La Constitución de Costa Rica*

La Carta Fundamental de Costa Rica de 1949 establece la facultad de la Asamblea Legislativa de formular interpelaciones a los ministros de gobierno e incluso de censurar a los ministros cuando, a juicio de la Asamblea, sean culpables de actos ilegales o inconstitucionales, o incluso de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. Esta censura, que significa la destitución del o de los ministros afectados, debe adoptarse sólo por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa (artículo 121, Nº 24).

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

La Constitución de 1949 integró casi completamente en el nuevo texto las disposiciones de la Constitución de 1871, haciéndose sólo algunos cambios considerados positivos para el desarrollo nacional; entre ellos, la exclusión del Congreso de toda actividad electoral, ya que había sido una de las causas de los hechos bélicos de 1948, así como una “reducción de los poderes del Ejecutivo, porque la historia demostraba en demasía las funestas consecuencias que había traído para el país un excesivo poder del Presidente”²⁰.

Como señalará el constituyente, licenciado Jiménez, “*el Ejecutivo ya no es el único que gobierna, a su lado se yerguen las instituciones autónomas y el Poder Legislativo puede también, si lo quiere, influir en el gobierno. A su vez, dentro del Ejecutivo mismo, el Presidente ya no puede decir, yo soy el Ejecutivo. Hoy el Ejecutivo es el Presidente y sus ministros*”²¹.

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

En tal sentido, el licenciado Ismael Antonio Vargas ha sostenido que el concepto de Poder Ejecutivo compartido es el que cabe aplicar al sistema costarricense, pues empeñado en debilitar el personalismo presidencialista que vivía el país, no supo encontrar el mejor sistema, ya que mantuvo el presidencialismo e introdujo algunos elementos del parlamentarismo²², constituyó, en definitiva, un presidencialismo atenuado parlamentarizado.

3.2.2. La Constitución de Guatemala de 1985, reformada en 1993

El artículo 182, reformado de la Constitución, determina que el Presidente de la República es el Jefe del Estado de Guatemala, y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo.

El Presidente de la República, según la disposición constitucional, debe actuar siempre con los Ministros, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos; siendo además el Comandante General del Ejército, representa la unidad nacional y debe velar por los intereses de toda la población de la República.

²⁰ Asamblea Nacional Constituyente de 1949, tomo I, pp. 476-479, citado en la Constitución de 1949. Antecedentes y proyecciones. Ed. Costa Rica, San José, Costa Rica, 1979, pp. 83-84.

²¹ JIMÉNEZ. (1962), pp. 257-258.

²² Citado por AGUILAR. (1979), pp. 140-141.

El Presidente de la República, juntamente con los ministros, viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno.

El artículo 183 reformado de la Constitución explicita las funciones del Presidente de la República, entre las cuales se encuentran las de sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuvieren facultados por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu; dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas; presentar proyectos de ley al Congreso de la República y ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el Congreso, salvo los casos en que no sea necesaria la sanción del Ejecutivo de conformidad con la Constitución; convocar al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la República lo demanden; someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos, y la de presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo.

El artículo 195 de la Constitución determina la integración del Consejo de Ministros y su responsabilidad. Dicho Consejo de Ministros está integrado por el Presidente, el Vicepresidente de la República y los ministros, reunidos en sesión, el cual conoce de los asuntos sometidos a su consideración por el Presidente de la República, quien lo convoca y preside.

Los ministros son responsables de sus actos de conformidad con la Constitución y las leyes, aun en el caso de que obren por orden expresa del Presidente. De las decisiones del Consejo de Ministros son solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto disidente.

El artículo 166 de la Constitución regula las interpelaciones parlamentarias que pueden concretar uno o más diputados. La disposición constitucional señalada determina que *“Las preguntas básicas deben comunicarse al ministro o ministros interpelados, con cuarenta y ocho horas de anticipación. Ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas”*.

La misma disposición precisa que cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que estime pertinentes relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación y de ésta podrá derivarse el planteamiento de un voto de falta de confianza que deberá ser solicitado por cuatro diputados,

por lo menos, y tramitado sin demora, en la misma sesión o en una de las dos inmediatas siguientes.

A su vez, el artículo 167, referente a los efectos de la interpelación, determina que si se emitiere voto de falta de confianza a un ministro, aprobado por no menos de la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso, el ministro presentará inmediatamente su dimisión.

La misma disposición constitucional precisa que el Presidente de la República podrá aceptarla, pero si considera, en Consejo de Ministros, que el acto o actos censurables al ministro se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpelado podrá recurrir ante el Congreso dentro de los ocho días a partir de la fecha del voto de falta de confianza. Si no lo hiciere, se le tendrá por separado de su cargo e inhábil para ejercer el cargo de Ministro de Estado por un período no menor de seis meses. Si el ministro afectado hubiese recurrido ante el Congreso, después de oídas las explicaciones presentadas y discutido el asunto y ampliada la interpelación, se votará sobre la ratificación de la falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes que integran el total de diputados al Congreso. Si se ratificara el voto de falta de confianza, se tendrá al ministro por separado de su cargo de inmediato. En igual forma, se procederá cuando el voto de falta de confianza se emitiera contra varios ministros y el número no puede exceder de cuatro en cada caso.

De esta forma, se determina la posible destitución de ministros por un voto de falta de confianza respecto de uno o más ministros que no pueden sobrepasar el número de cuatro en una misma censura. Cabe explicitar que el Presidente de la República puede rechazar el voto de desconfianza por razones de política de gobierno, lo que lleva a los ministros cuya falta de confianza haya sido determinada por los diputados a una nueva presentación ante el Congreso, pudiendo ratificar éste su falta de confianza por una mayoría mucho más elevada de dos terceras partes de los diputados, la que no es fácil de alcanzar.

3.2.3. La Constitución argentina reformada en 1994

En el artículo 100 la Constitución argentina establece la institución de un *Jefe de Gabinete* ministerial responsable políticamente ante el Congreso de la Nación desarrollando un conjunto de atribuciones relacionadas con

los proyectos de ley²³. El Congreso argentino tiene diversos mecanismos de control político del gobierno, fuera de las atribuciones clásicas de fiscalización de la administración. En tal perspectiva dispone de la atribución de formular interpelaciones que pueden ser planteadas en cualquiera de ambas Cámaras (art. 71), como asimismo considera la institución del voto de censura que debe ser aprobado por la mayoría absoluta de la mayoría de las dos ramas del Congreso (artículo 101).

Esta atenuación del presidencialismo en perspectiva parlamentarizada no ha operado, ya que la práctica del gobierno argentino se ha conducido en una perspectiva de un presidencialismo hegémónico²⁴, en la medida que, desde la reforma de 1994, el partido justicialista ha conducido el gobierno y controlado el Congreso, el Presidente de la República ha sido el líder del sector mayoritario del partido que tiene mayoría parlamentaria, con lo cual ha concentrado incontrablemente el poder en sus manos, haciendo profuso uso de la legislación de emergencia, reduciendo el Parlamento a una institución secundaria del sistema político, durante el período de gobiernos peronistas.

El actual Presidente Mauricio Macri, líder de Propuesta Republicana (PRO), de orientación liberal, cuyo gobierno accede al poder el 10 de diciembre de 2015, no contando con mayoría parlamentaria, siendo ésta controlada por el peronismo, aun cuando este se encuentra con una representación parlamentaria fraccionada por distintos liderazgos internos. La jefatura del gabinete de ministros la desarrolla Marcos Peña, de confianza del Presidente, lo que obliga a negociar compromisos entre el gobierno y la mayoría parlamentaria opositora, con algunos sectores críticos o disidentes del peronismo kichnerista y otros sectores parlamentarios de partidos minoritarios. El gobierno de Macri cuenta con el respaldo de una coalición formada por el PRO, por Unión Cívica Radical (UCR), por la Coalición Cívica, además del Partido Fe, del Partido Demócrata Progresista, del Partido Conservador Popular y el Partido del Diálogo, siendo muy reciente el cambio de gobierno para poder evaluar la nueva realidad de relación entre el gobierno y el Parlamento, en las actuales circunstancias.

²³ Ver VARIOS AUTORES. (1994). NATALE. (1995). SABSY y ONAINDIA. (1997).

²⁴ FERREYRA. (2002), pp. 211-249, especialmente pp. 239 y ss. Ver, asimismo, FERREIRA y GOTETTI. (2000).

3.2.4. *La Constitución de Bolivia de 2009*

La Carta Fundamental de Bolivia, en su artículo 165. I., determina que el Órgano Ejecutivo está compuesto por la Presidenta o el Presidente del Estado, la Vicepresidenta o el Vicepresidente del Estado, y las Ministras y los Ministros de Estado. Además explica en su numeral II que las determinaciones adoptadas en Consejo de Ministros son de responsabilidad solidaria.

El artículo 172 de la Constitución determina las atribuciones de la Presidenta o del Presidente del Estado, además de las que establece la ley, entre las cuales se cuentan las de: proponer y dirigir las políticas de gobierno y de Estado; dirigir la administración pública y coordinar la acción de los Ministros de Estado; dirigir la política exterior; suscribir tratados internacionales; nombrar servidores públicos, diplomáticos y consulares de acuerdo a la ley; admitir a los funcionarios extranjeros en general; solicitar la convocatoria a sesiones extraordinarias al Presidente o Presidenta de la Asamblea Legislativa Plurinacional; promulgar las leyes, sancionadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional; presentar proyectos de ley de urgencia económica, para su consideración por la Asamblea Legislativa Plurinacional, que deberá tratarlos con prioridad; dictar decretos supremos y resoluciones; presentar el plan de desarrollo económico y social a la Asamblea Legislativa Plurinacional; designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial; declarar el Estado de Excepción; ejercer el mando de Capitana o Capitán General de las Fuerzas Armadas, y disponer de ellas para la defensa del Estado, su independencia y la integridad del territorio.

La Constitución de Bolivia, *en su artículo 189*, fija las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, determinando en el numeral 18°, la de interesar, a iniciativa de cualquier asambleísta, a las Ministras o los Ministros de Estado, individual o colectivamente, y acordar la censura por dos tercios de los miembros de la Asamblea. La interpellación puede ser promovida por cualquiera de las Cámaras. La censura implica la destitución de la Ministra o del Ministro.

Cabe señalar que esta atribución de censurar Ministros por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional requiere de un alto quórum que es difícil de obtener. Hasta el presente esta atribución no ha sido ejercida desde la entrada en vigencia de la Constitución, en la medida que el Presidente Evo Morales Ayma, tiene el respaldo de la mayoría de la Asamblea Plurinacional (Parlamento). La práctica política de este presidencialismo atenuado parlamentarizado es de un presidencialismo que tiene como órgano central el Presidente de la República, no diferenciándose de un presidencialismo puro.

3.3. El presidencialismo hegémónico parlamentarizado

El *presidencialismo hegémónico parlamentarizado* se distingue del *presidencialismo atenuado parlamentarizado* y del *presidencialismo puro*, por el hecho de que *desaparece el principio de irrevocabilidad del Congreso por el Presidente de la República manteniéndose fijo el mandato presidencial y la irrevocabilidad del Presidente de la República por el Congreso o Parlamento por razones políticas*. El Presidente de la República dispone de la competencia de disolver el Parlamento, luego que éste en una o más oportunidades ha censurado el Gabinete o los Ministros de Estado, con la consecuencia política y jurídica de su destitución del cargo, lo que le otorga al Presidente un arma jurídica y política que no existe en el presidencialismo atenuado ni en el presidencialismo puro, que contrarresta el posible mayor poder parlamentario de control político del gabinete ministerial con la disolución parlamentaria con la cual se busca recuperar la hegemonía del Presidente de la República.

Algunos casos de *presidencialismo hegémónico* son las Constituciones de Uruguay, Perú, Venezuela, Ecuador.

3.3.1. La Constitución uruguaya de 1967

La Constitución uruguaya señalada pone fin a un período de gobierno colegiado de tipo directorial que rigió al país desde 1952, restableciendo en sus aspectos esenciales la normativa constitucional de 1942.

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

El Poder Ejecutivo en Uruguay se ejerce así por el Presidente actuando en acuerdo con el Consejo de Ministros, el ministro o ministros respectivos. Los ministros son responsables de los decretos que refrendan (artículo 149, 175 y 179); sin la firma de los ministros no hay obligación de obedecer las resoluciones del Presidente (artículo 168).

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

A su vez, la Constitución de 1967 restablece la posibilidad de disolver el Parlamento por el Presidente de la República (artículo 148), contemplado en la antigua Constitución de 1942; ello es posible si el Parlamento mantiene, por menos de tres quintos de los votos, la censura a los ministros observada por el Presidente de la República. En dicho caso, el Jefe de Estado “debe llamar a nuevas elecciones parlamentarias, de modo que el pueblo es erigido en árbitro de la discrepancia entre los poderes políticos, tal como es tradicional en los regímenes parlamentarios”²⁵.

En el mismo sentido, Cassinelli señala que para que el gobierno sea la expresión de la orientación política reflejando la mayoría parlamentaria la Constitución establece tres instituciones: *“La obligación para el Jefe de Estado de designar ministros salidos de la mayoría parlamentaria, la moción de censura y la cuestión de confianza. La posibilidad para el Poder Ejecutivo de ser asumido en todos los casos en Consejo de Ministros, de tal manera que el Presidente de la República pueda actuar como jefe de gobierno si tiene la mayoría en la Asamblea General o que pueda dejar la dirección política al Consejo de Ministros en el caso contrario, asumiendo un rol moderador, admitiendo incluso que pueda surgir entre los ministros un líder del gobierno”*²⁶. La reforma constitucional de 1997, agregó al artículo 174 que establecía que “El Presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo”, un inciso 4º, el que determina: “El Presidente de la República podrá requerir a la Asamblea Nacional un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros”. A su vez, la reforma de 1997, en el artículo 175 precisa: “El Presidente de la República podrá declarar, si así lo entendiere, que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario”.

Esta última disposición constitucional supone que se otorga una facultad al Presidente de la República que puede ejercer en forma discrecional y prudencialmente, siendo así el Jefe de Estado el que evalúa el apoyo parlamentario de los ministros y decide su nombramiento y su salida del gobierno. A su vez, el sometimiento al voto de confianza parlamentario del Consejo de Ministros, no genera consecuencias jurídicas para dicho Consejo que puede seguir en funciones, asimismo, el Presidente de la República puede decidir no presentar el Consejo de

²⁵ REAL. (1969), p. 197. Ver también, CORREA. (2002), pp. 143-165.

²⁶ CASSINELLI. (1967), Ver, asimismo, BARBAGELATA. (1985); CASSINELLI. (1985). AGUIRRE. (1985). SEMINO. (1993), pp. 235-242.

Ministros al voto de confianza parlamentario, sin que se produzca consecuencia jurídica ninguna para el desarrollo de las funciones gubernamentales.

El artículo 175 de la Constitución antes descrito, que permite al Presidente de la República declarar la carencia de respaldo parlamentario del Consejo de Ministros, posibilita el reemplazo de todo el Ministerio o de alguno de sus miembros, lo que no es una novedad, ya que la facultad de nombrar y revocar los Ministros de Estado por parte del Presidente de la República es una facultad consignada en el artículo 174 de la Carta Fundamental, en la medida que inviste la calidad de Jefe de Estado y de gobierno²⁷.

3.3.2. La Constitución peruana de 1993

Dicha Constitución fue aprobada durante el gobierno de Fujimori, en la que se desarrollan mecanismos parlamentarizados, sacados de su contexto natural, que sólo tienden a reforzar el poder presidencial, como es el mecanismo de la disolución parlamentaria previsto en su artículo 134; a su vez, el artículo 132 determina que “*el Congreso puede hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial*”.

La aprobación de la moción de censura debe realizarse por “*el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso*”, lo que trae como consecuencia que “*el Consejo de Ministros, o el ministerio censurado, debe renunciar*”, lo que no altera la línea política del gobierno, ya que los nuevos ministros serán designados por el mismo Presidente de la República, que sigue siendo Jefe de Estado y de Gobierno, el cual les fijará sus tareas políticas concretas. Asimismo, la censura de los ministros por la mayoría parlamentaria genera la posible respuesta presidencial de disolución parlamentaria del artículo 134 y el llamado a nuevas elecciones del Parlamento.

3.3.3. La Constitución venezolana de 1999

Esta Constitución es aprobada durante el inicio del gobierno del Presidente Hugo Chávez, estableciendo la institución de un Vicepresidente Ejecutivo²⁸, el cual colabora con el Presidente en la dirección de la acción del gobierno; el que coordina la administración pública; propone al Presidente el nombramiento y

²⁷ CORREA. (2002), p. 161.

²⁸ BREWER CARIAS. (2000).

remoción de los Ministros; preside, previa autorización presidencial el Consejo de Ministros, y coordina las relaciones del gobierno con la Asamblea Nacional (artículo 239).

El Vicepresidente Ejecutivo puede ser censurado por la Asamblea Nacional, por una votación no inferior a dos terceras partes de sus integrantes, lo que determina su remoción y la imposibilidad de ser miembro del Ministerio o Vicepresidente Ejecutivo durante el resto del período presidencial (artículo 240).

A su vez, la Constitución otorga al Presidente de la República la atribución de disolver la Asamblea Nacional, como consecuencia de la aprobación por ella de mociones de censura (artículos 240 y 236 Nº 21).

El Presidente de la República debe necesariamente ejercer en Consejo de Ministros diversas competencias, entre ellas, la declaración de Estados de Excepción y restricción del ejercicio de derechos constitucionales; la dictación de decretos con fuerza de ley, previa habilitación legislativa; la determinación del llamado a referéndum popular, y la disolución de la Asamblea Nacional.

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

El presidencialismo venezolano, producto de las particularidades del proceso político conducido por el Presidente Chávez desde el 2 de febrero de 1999 hasta su fallecimiento el 5 de marzo de 2013, tenía un control completo del sistema político, en que su partido oficial controlaba incontrastablemente la Asamblea Nacional, ya que la oposición no presentó candidatos a la primera elección parlamentaria argumentando falta de garantías, existiendo algunas disidencias débiles que emanaron de las fuerzas que originalmente apoyaron a Chávez; existiendo así un control completo del Presidente Chávez del gobierno y el Parlamento, como asimismo una situación de control completo de los órganos de control y moderación jurídica y jurisdiccional, como son la Contraloría General de la República, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, el Banco Central, los tribunales superiores de Justicia, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo; todo lo cual permite sostener que el sistema entero operó como un ejecutor de la voluntad presidencial.

Al fallecimiento del Presidente *Hugo Chávez*, en marzo de 2013, éste es reemplazado por uno de sus hombres de confianza, el Presidente Nicolás Maduro, el que sigue gobernando en el marco de un régimen de control total de todas las demás instituciones estatales, existiendo sólo el hecho relevante de la elección parlamentaria de 2015, que le otorgó a la oposición el control de la Asamblea Nacional por una abrumadora mayoría, cuyos dirigentes plantearon la revocación de funciones del Presidente *Nicolás Maduro*, pero al retrasarse por el organismo electoral el proceso de recolección de firmas previsto en el ordenamiento jurídico que constituía la segunda etapa del proceso de referéndum revocatorio para el mes de octubre, traspasando la votación para un período posterior a la primera mitad del mandato presidencial, el triunfo opositor posible no produciría mayores efectos que el reemplazo del Presidente Nicolás Maduro por el Vicepresidente, que corresponde a su mismo partido, lo que desactivó el proceso de revocatorio.

La elección parlamentaria realizada en 2015, le otorgó a la concertación opositora aglutinada en la *Mesa de Unidad Democrática* (MUD), 109 diputados y un 65.27% de los votos de un total de 167, a ellos se agregan tres representantes indígenas, lo que otorgaba a la oposición los dos tercios del Parlamento unicameral. El oficialismo, representado por el *Partido Socialista Unificado de Venezuela*, sólo logró 55 diputados con el 32.93% de los votos. Esto le otorgaba a la oposición una mayoría calificada de al menos 3/5 de la Asamblea Nacional.

A partir del nuevo panorama político post elección parlamentaria se ha agudizado la crisis institucional, donde se cuestionó por el gobierno a cuatro parlamentarios electos, entre ellos, los tres representantes indígenas. A su vez, el gobierno se arrogó, con el apoyo de la Sala Constitucional de la Corte Suprema que controla, la tarea de gobernar al margen del Parlamento, determinando que las decisiones del Parlamento carecen de valor jurídico.

La crisis del sistema institucional venezolano pareciera de carácter terminal, donde el Secretario General de la OEA, Sr. Almagro, ha declarado el carácter autocrático del gobierno venezolano en el proceso de construcción del “socialismo bolivariano”. A su vez, la mediación papal, desarrollada desde noviembre de 2017 a fines de año, no generó resultados tangibles que posibilitaren el desarrollo normal de la institucionalidad constitucional.

El Tribunal Supremo de Justicia, mediante sentencia, disolvió el Parlamento, lo que tuvo que ser reversado a los pocos días de haberse adoptado tal decisión por una nueva decisión que anulaba la anterior solicitada por el Jefe de Estado, ante la determinación de la Fiscal Nacional de explicitar públicamente la inconstitucionalidad de tal

decisión jurisdiccional. El tema de la crisis venezolana ha sido abordada por la OEA, llamando a concretar elecciones democráticas y liberación de presos políticos, lo que provocó como reacción del gobierno venezolano la salida de la institución hemisférica. A su vez, en mayo de 2017, el tema ha pasado a la consideración de Naciones Unidas, manifestándose la preocupación por la crisis de la institucionalidad democrática, sin perjuicio de lo cual el Presidente Maduro ha convocado a una Asamblea Constituyente el 23 de mayo de 2017, la que no es elegida integralmente por la ciudadanía, existiendo una mitad de ella que se plantea como elegida por organizaciones sociales populares controladas por el gobierno. La oposición ha desechado la legitimidad de dicho sistema de elección de la Asamblea Constituyente y mantiene una presión basada en manifestaciones ciudadanas permanentes que son reprimidas por el gobierno, el cual mantiene un Estado de Excepción que se prolonga en el tiempo. La crisis institucional venezolana y la polarización política es total y amenaza gravemente la continuidad del Estado Constitucional democrático.

3.3.4. La Constitución ecuatoriana de 2008

La Carta Fundamental ecuatoriana se concreta luego de una consulta popular que habilita el establecimiento de una Asamblea Constituyente, instalada en noviembre de 2007, cuyo texto fue aprobado por referéndum, *el 28 de septiembre de 2008, y rige desde su publicación el 20 de octubre de 2008*, desarrollada con el impulso y apoyo del primer gobierno del Presidente Rafael Correa, elegido en 2007.

El presidencialismo hegémónico parlamentarizado ecuatoriano tiene todas las características del presidencialismo puro, con excepción de la irrevocabilidad del Parlamento por el Presidente de la República, en el solo beneficio de este último, ya que al disolver la Asamblea Nacional, utiliza un arma letal contra el Parlamento, desequilibrando el tipo de gobierno, dotando al Presidente de una atribución que deja al Parlamento con una “*capitis diminutio*” institucional claramente establecida, quedando este último a la merced del Presidente de la República por los conceptos indeterminados utilizados por el artículo 148 de la Constitución de 2008, el cual determina:

“La presidenta o presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, esta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada (la Asamblea Nacional) obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

Esta facultad podrá ser ejercida por una sola vez en los tres primeros años de su mandato.

En un plazo máximo de siete días después de la publicación del decreto de disolución, el Consejo Nacional Electoral convocará para una misma fecha a elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos períodos.

Hasta la instalación de la Asamblea Nacional, la presidenta o presidente de la República podrá, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica, que podrán ser aprobados o derogados por el órgano Legislativo”.

Las expresiones “grave crisis política o conmoción interna” utilizadas por el texto constitucional son indeterminadas, dejando un amplio margen de acción a quien ostenta la Presidencia de la República, para utilizar discrecionalmente en el momento que considere oportuno la disolución de la Asamblea Nacional.

Conforme al artículo 141, la Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública. Dicha Función Ejecutiva está integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas.

El artículo 151 precisa que las ministras y los ministros de Estado serán de libre nombramiento y remoción por la Presidenta o Presidente de la República, y lo representarán en los asuntos propios del ministerio a su cargo. Serán responsables política, civil y penalmente por los actos y contratos que realicen en el ejercicio de sus funciones, con independencia de la responsabilidad civil subsidiaria del Estado.

El Presidente de la República conforme al artículo 147 de la Constitución tiene como atribuciones, entre otras:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas dentro del ámbito de su competencia.
2. Presentar al momento de su posesión ante la Asamblea Nacional los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio.
3. Definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva.
4. Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.
5. Dirigir la administración pública en forma descentralizada y expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control.
9. Nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidores y servidores públicos cuya nominación le corresponda.

10. Definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales, nombrar y remover a embajadores y jefes de misión.

11. Participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes.

12. Sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial.

13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.

14. Convocar a consulta popular en los casos y con los requisitos previstos en la Constitución.

15. Convocar a la Asamblea Nacional a períodos extraordinarios de sesiones, con determinación de los asuntos específicos que se conocerán.

16. Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial.

Según el artículo 118 de la Constitución, la Asamblea Nacional es unicameral y tendrá su sede en Quito. Excepcionalmente podrá reunirse en cualquier parte del territorio nacional.

A su vez, el artículo 131 determina como atribución de la Asamblea Nacional la de *proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.*

Para proceder a su censura y destitución se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá la mayoría calificada de dos terceras partes.

La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente.

En una primera aproximación pareciera que estamos ante una acusación constitucional o juicio político, con causales expresas y taxativas, que serían las únicas que posibilitarían la destitución de los ministros de Estado.

En tal perspectiva, *no existiría en este caso un segundo elemento que distingue a los presidencialismos parlamentarizados*, que es *el voto de censura de los ministros por razones simplemente de desacuerdo político con sus respectivas gestiones*, lo que le resta al Parlamento una potestad que se encuentra en los primeros y que entrega mecanismos de acción política recíproca entre el Parlamento (censura de ministros) y el Presidente de la República, generando un elemento de hegemonía presidencialista ante un Parlamento debilitado que puede ser disuelto por el Jefe de Estado.

4. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LOS PRESIDENCIALISMOS

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

El presidencialismo en sus diversas variantes de presidencialismo puro, atenuado parlamentarizado o hegemónico parlamentarizado, concentra la jefatura de Estado, de gobierno y la administración en una sola persona, lo que si bien asegura la estabilidad del Ejecutivo, genera una alta concentración del poder en una sola persona, generando en sistemas democráticos con plurapartidismo un juego de suma cero, en que el ganador de las elecciones presidenciales concentra todo el poder en sus manos²⁹. El Presidente cuenta con un cheque en blanco para desarrollar su proyecto de gobierno personal, donde el programa presentado al electorado en muchas ocasiones se desvanece fácilmente, no existiendo mecanismos institucionales para exigir su cumplimiento. Asimismo, el Presidente de la República puede cambiar de orientación política al gobierno discrecionalmente, sin que nadie pueda impedírselo o contenerlo. Tal perspectiva alienta el mesianismo y el caudillismo de un liderazgo sin contrapeso y sin conciencia de poder limitado que posibilita la institucionalidad presidencialista.

El presidencialismo surge y se ha desarrollado en una cultura paternalista, donde el Presidente de la República es el “pater familia”, al que se delega el poder para que actúe según su prudencia política, lo cual potencia la tendencia al mesianismo político que produce desestabilización y crisis democrática, además

²⁹ Ver LINZ. (1993), pp. 33 y ss.

de ser posible fuente de instalación de proyectos autoritarios³⁰, como es bastante corriente en América Latina, lo que se acentúa con las reelecciones inmediatas de los presidentes en el poder, los casos de Fujimori en Perú, de los Presidentes Chávez y Maduro en Venezuela³¹, de Correa en Ecuador, de Evo Morales en Bolivia y de Dilma Roessef en Brasil, son bastante elocuentes en la materia. La ambición de perpetuación en el poder no tiene límites para los caudillismos y mesianismos latinoamericanos, que buscan concentrar el poder en sus manos, como, por lo demás, lo demuestra la reelección presidencial ilimitada en Venezuela, Ecuador y Nicaragua, difícilmente compatible con los principios republicanos.

El sistema presidencialista por la acumulación de poderes hegemónicos en manos del Jefe de Estado se juega a las virtudes y defectos del Presidente, a su lealtad y prácticas democráticas, a su capacidad de gobierno y administración, a su capacidad de negociación y de liderazgo, a su honestidad, entre otros aspectos. La ausencia o escasez de virtudes del Jefe de Estado pueden paralizar el sistema político, iniciar el desarrollo y/o profundización de crisis económicas, sociales y políticas, como ha ocurrido en diversos países de América Latina, donde la experiencia chilena de la crisis de 1973 no puede olvidarse, como tampoco la tragedia que vive actualmente Venezuela.

Los gobiernos presidencialistas basados en coaliciones más o menos amplias también pueden entrar en crisis como aconteció en Brasil en 2017 con la Presidenta Dilma Rousseff, cuando el Jefe de Estado descuida el gobierno sostenido por la coalición de apoyo, produciéndose la desafección gubernamental de partidos de ella, los que, al no tener mecanismo institucional de arbitraje político democrático propio de la rigidez presidencialista, utiliza en el límite constitucional la acusación constitucional para desplazar del gobierno a dicho Jefe de Estado, generando una crisis mayor del sistema político.

Asimismo, en el presidencialismo se desarrolla con facilidad la existencia de la indisciplina parlamentaria de los partidos de la coalición gubernamental, en la medida que sus votos contra proyectos gubernamentales no generan repercusión en la estabilidad del gobierno, aunque ello signifique costos políticos para el gobierno y para los propios partidos de la coalición, lo que constituye otra especie de disfunción en el presidencialismo que puede constatarse a menudo, lo que afecta la gobernabilidad y la eficacia gubernativa.

³⁰ Ver, LINZ y VALENZUELA. (eds.) (1994).

³¹ ARISMENDI. (2007).

En el presidencialismo latinoamericano puro, atenuado parlamentarizado, o hegémónico parlamentarizado, *el parlamento constituye un órgano debilitado* que no permite contrapesar efectivamente al gobierno, generándose un régimen de hegemonía presidencial desequilibrado que puede adquirir ciertos rasgos autoritarios.

Asimismo, en el caso que *el Presidente no cuente con mayoría parlamentaria, lo que ocurre frecuentemente en sistemas políticos con multipartidismo*³², pese a todos sus poderes constitucionales, se convierte en *un administrador del sistema sin capacidad de procesar y cumplir su programa de gobierno, desarrollándose un gobierno con problemas serios de eficiencia y eficacia*.

Si la oposición mayoritaria en el Parlamento en el marco presidencialista no está disponible para negociar con el gobierno, producto de su distinta concepción de la tarea del gobierno, desarrollando una oposición obstrucciónista de desgaste gubernamental con el objeto de asumir más tarde el gobierno, el sistema político se bloquea y paraliza³³, por el conflicto persistente entre el Presidente de la República y el Congreso, crisis que carece de solución constitucional, generando la vulnerabilidad principal del tipo de gobierno presidencialista, en especial en el caso de polarización política acentuada³⁴, con el consiguiente peligro de crisis del sistema político institucional, como ocurrió en Chile en 1973 y en diversas otras experiencias latinoamericanas.

Así, un Presidente que concreta una fuerte concentración de poder de gobierno con apoyo electoral minoritario o con pérdida de apoyo electoral durante el mandato, por tanto, con una situación política de ser minoría en el electorado y en el Parlamento, genera *una crisis y una confrontación polarizada que frecuentemente ha derivado en América Latina en crisis del sistema democrático y potenciado formas de autocracias autoritarias en diversas modalidades en muchos casos*. En esta perspectiva Pérez-Linán analiza 45 casos de crisis presidenciales extremas en gobiernos presidencialistas latinoamericanos entre 1950 y 2000³⁵.

Los problemas de bloqueo institucional no tienen solución en el sistema presidencialista, salvo la destitución presidencial por acusación constitucional, lo que requiere configurar las causales jurídico-constitucionales y las mayorías calificadas necesarias para dicho proceso que son difíciles de alcanzar, aun cuando en las últimas déca-

³² Ver, MAINWARING. (1995).

³³ Ver ALCÁNTARA SÁEZ y SÁNCHEZ LÓPEZ. (2001). pp. 153-179.

³⁴ MARTÍNEZ SOSPEDRA. (1999), p. 335.

³⁵ PÉREZ-LINÁN. (2003), pp. 149-164.

das del siglo XX y primeras del siglo XXI, el sistema de acusación constitucional ha determinado la destitución de una cantidad significativa de presidentes de la república. En algunos casos, incluso la institución de la acusación constitucional se desnaturaliza para hacer posible el cambio de Presidente de la República que ha perdido la confianza de parte importante de la coalición que lo había elegido, buscando su reemplazo por el VicePresidente de la República, como ocurrió en Brasil recientemente con la destitución de Dilma Rousseff.

El riesgo de bloqueo político entre Presidente y Congreso Nacional es un riesgo estructural permanente del presidencialismo latinoamericano. El disminuir o eliminar tal riesgo estructural sin caer en un régimen de concentración del poder en el Presidente de la República, como ocurre en el presidencialismo hegémónico parlamentarizado que concentra el poder político en el Presidente de la República y debilita al máximo el Parlamento por la atribución presidencial de su disolución, sin que ello asegure la resolución del bloqueo institucional, requiere abandonar el presidencialismo por tipos de gobiernos más flexibles.

El régimen presidencialista no ofrece incentivo alguno al compromiso político entre el Jefe de Estado y las fuerzas políticas con representación parlamentaria opositora, ya que el objetivo de estas últimas es jugar al desgaste del gobierno para reemplazarlo. Asimismo, un Jefe de Estado minoritario y obstinado puede mantenerse en el gobierno hasta el término del período presidencial pese a ser doblemente minoritario en el cuerpo electoral y en el Parlamento, no existiendo la posibilidad institucional de forzar un cambio en la política gubernamental, salvo mediante la crisis del sistema institucional democrático por situaciones de fuerza, donde quien tiene mayor fuerza se queda con el poder.

Asimismo, *el sistema de partidos en el presidencialismo tiene una clara orientación hacia partidos electorales y clientelísticos, pragmáticos y populistas,* sin desarrollo programático, ya que ellos no están destinados a asumir una función responsable de gobierno en forma institucionalizada, sino sólo a ser máquinas electorales para elegir Presidente y parlamentarios.

En los tipos de presidencialismos hegémónico parlamentarizado, el hecho de que el Presidente de la República sigue siendo Jefe de Estado, de Gobierno y de la administración, los ministros constituyen una especie de fusible, que permite al Congreso llamar la atención del Presidente, dependiendo del mismo mantener o cambiar la orientación de la política gubernamental al nombrar el nuevo equipo de ministros. Sin embargo, esta perspectiva se minimiza y neutraliza política e institucionalmente por la atribución presidencial de disolver el Parlamento que ha censurado los ministros o les ha negado su confianza.

Los tipos de presidencialismos hegemónicos parlamentarizados tienden a constituirse en una corriente significativa del presidencialismo latinoamericano de fines del siglo XX y principios del siglo XXI, sin que se altere el carácter centralmente hegemónico del presidencialismo. La práctica institucional muestra que el ministro coordinador del gabinete, Jefe de Gabinete o Presidente del Consejo de Ministros, según el *nomen iuris* adoptado en el caso específico, constituye solamente un elemento coadyuvante de coordinación de tareas delegadas por el Presidente de la República de carácter político-administrativas, sin que este “*mini Primer Ministro*” pueda desarrollar una política autónoma del Presidente de la República, ya que continúa siendo un ejecutor de la política presidencial, designado por el Presidente de la República. Asimismo, el refrendo ministerial de los actos del Presidente es un control puramente formal, la negativa a prestar su firma por parte de un ministro implica, en la práctica, su salida del gabinete ministerial³⁶.

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

Ello es más evidente en el caso del presidencialismo hegemónico parlamentarizado, donde el Jefe de Estado dispone unilateralmente de la potestad de disolver del Parlamento, sin que la mayoría parlamentaria pueda actuar sobre la responsabilidad política del Presidente de la República.

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

El uso de estos mecanismos de censura gubernamental y de disolución parlamentaria en régimen presidencialista potencia aún más el conflicto y la crisis del sistema institucional democrático, ya que si luego de censurar el gobierno, el Presidente

³⁶ Ver ESPINOSA-SALDAÑA. (2002), pp. 192-193. Ver también del mismo autor (1997) SAGÜÉS. (2003).

disuelve el Congreso y convoca a nuevas elecciones, si de esas nuevas elecciones se ratifica a la mayoría parlamentaria opositora al Presidente, el conflicto queda instalado en su máxima potencialidad, ya que el Presidente es inamovible hasta el término de su mandato, agudizándose así la parálisis y bloqueo del sistema político³⁷. Esta hipótesis abre paso a la potencialización de la crisis y el eventual rompimiento del orden constitucional y a los golpes de Estado recurrentes en nuestra América Latina.

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

En el contexto latinoamericano la hibridación del presidencialismo con algunas instituciones parlamentarias no ha frenado la hegemonía presidencial, la que se ha mantenido incólume en los países en que dichos mecanismos han sido introducidos. Basta señalar los ejemplos de Argentina, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela para observar cómo tales mecanismos o instituciones equilibradoras del presidencialismo no han funcionado y el híper presidencialismo se mantiene a ultranza, el Parlamento cada vez se encuentra más debilitado y la cultura del autoritarismo y del populismo se reproduce y desarrolla en América Latina³⁸.

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

Frente a esta realidad, la academia se divide en una línea que propone mantener el tipo de gobierno presidencial, despojándolo de los elementos que hegemonizan el poder en manos del Presidente de la República, reequilibrándolo³⁹, quienes

³⁷ En el mismo sentido ver, SALGADO. (2002), p. 553.

³⁸ ANDUEZA. (2007), pp. 431 y ss.

³⁹ Ver CARPIO. (1999), pp. 49 y ss. COLOMER, y NEGRETTO. (2002), pp. 79-124. NOHLEN y FERNÁNDEZ. (eds.) (1998). VALADÉS. (1998).

buscan el reemplazo por el régimen parlamentario⁴⁰ o quienes rescatando instituciones arraigadas en la cultura política latinoamericana como la figura del Presidente de la República, la introducen en el marco del tipo de gobierno semipresidencial⁴¹.

5. EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL CHILENO DE 2017
QUE INCIDE EN ALGUNOS CAMBIOS INSTITUCIONALES,
LOS CUALES MANTIENEN EL PRESIDENCIALISMO PURO VIGENTE

El jueves 18 de mayo de 2017 los senadores Andrés Zaldívar (DC), Carlos Montes (PS), Felipe Harboe (PPD), Andrés Allamand (RN) y Hernán Larraín (UDI) presentaron un proyecto de reforma constitucional que busca concretar algunas reformas constitucionales que mejoren el funcionamiento del gobierno presidencialista vigente en Chile.

La reforma constitucional busca la modificación de cuatro artículos de la Carta Fundamental.

En una de ellas, se faculta al Presidente de la República para delegar en el Ministro del Interior la facultad de coordinar las labores de los otros ministros, como la de poder convocar y dirigir el consejo de ministros y la de mantener las relaciones del Gobierno con el Congreso.

Asimismo, la reforma establece en otra de las disposiciones del proyecto que cuando se nombre a algún diputado o senador como ministro, éste sea reemplazado por otro ciudadano nombrado por el partido político del que forma parte en la Cámara respectiva como suplente, y una vez que cesen sus labores como ministro, pueda volver a ejercer el cargo parlamentario por el tiempo que le quede si no ha concluido el mandato parlamentario.

Esta reforma no innova en nada sustantivo el presidencialismo puro vigente en Chile, sólo introduce elementos secundarios poco relevantes en la estructura y funcionamiento del presidencialismo vigente, los cuales ni siquiera permiten transitar a un *presidencialismo atenuado parlamentarizado*, el cual requiere que junto con la introducción de un Jefe de Gabinete ministerial que actúa como *primus inter pares*, en el ámbito político administrativo, el Parlamento pueda hacer efectiva su responsabilidad política de los ministros mediante un voto de censura.

⁴⁰ LINZ. (1990), pp. 46 y ss. GODOY. (1990), pp. 11 y ss. LIJPHART. (1990), pp. 111 y ss.

⁴¹ NOGUEIRA. (1986). CUMPLIDO. (1992), pp. 117-140. SARTORI. (1992), pp. 37-53. ARRIAGADA. (1992), pp. 57-101. NINO, Carlos. (1992), pp. 619 - 657. PAOLI. (2006).

Cabe señalar que constituye un grave error conceptual establecer que la reforma comentada constituiría un avance hacia un tipo de gobierno semipresidencial, como lo explicitan los medios de comunicación social que informan de tal proyecto de reforma, entre ellos:

El *Diario La Tercera* de fecha 18 de mayo señala “Senadores presentan propuesta transversal de cambio al régimen político”. Y agrega: “Presentarán hoy iniciativa que busca transitar a un régimen semi-presidencial”.

CNN Chile, el 18 de mayo, 2017 - 21:51 hrs, informa “Senadores buscan cambiar régimen presidencialista”, agregando que “Un grupo de cinco senadores presentó en el ex Congreso de Santiago una propuesta de reforma constitucional para avanzar a un sistema semipresidencial”.

UCV radio 103.5, publica en página web el 19 mayo 2017, 06:30 hrs, “Senadores presentan proyecto para avanzar hacia sistema semipresidencial en Chile”.

Top News en página web de 19 de mayo de 2017 precisa: “Desde la UDI al PS: senadores proponen avanzar a un sistema de gobierno semipresidencial”.

Publimetro titula “Desde la UDI al PS: senadores proponen avanzar a un sistema de gobierno semipresidencial”.

Emol señalaba el viernes 19 de mayo que, luego de seis meses de trabajo, ayer el presidente de la Cámara Alta, Andrés Zaldívar (DC), junto a los senadores Hernán Larraín (UDI), Andrés Allamand (RN), Felipe Harboe (PPD) y Carlos Montes (PS) dieron a conocer el “*proyecto de reforma constitucional que permitiría avanzar en forma gradual hacia un régimen semipresidencial*”.

El Mercurio de fecha 24 de mayo afirma en su página editorial titulada “Propuesta sobre semipresidencialismo” que las “dos medidas para remediar esta situación *siguen el modelo de los sistemas semipresidenciales*”.

EL proyecto presentado no innova en el presidencialismo chileno ni en su estructura de forma de gobierno ni en el ámbito de las competencias de los órganos estatales, como tampoco en el carácter monista del Ejecutivo.

En efecto, el Presidente de la República sigue siendo Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y de la administración estatal, que el Presidente puede delegar atribuciones de administración y coordinación del gabinete ministerial no convierte al Ministro del Interior en un *Primer Ministro*, como con entusiasmo señalan algunos medios de comunicación social. Un Primer Ministro es un Jefe de Gobierno que existe en tipos de gobierno parlamentarios y en tipos de gobiernos semipresidenciales, donde el Ejecutivo es dualista, vale decir, hay una clara separación de funciones (competencias y atribuciones constitucionalmente determinadas) entre el Presi-

dente de la República y el gobierno dirigido por el Primer Ministro, siendo este último responsable políticamente ante el Congreso o Parlamento.

El hecho que uno o más parlamentarios puedan ser llevados a ejercer funciones de ministro dentro del gobierno no empodera políticamente al Parlamento, el cual se mantiene tan debilitado como está hoy día, como establece el diagnóstico formulado por los parlamentarios que proponen la modificación constitucional, ya que éste no adquiere ninguna competencia nueva, ni tampoco tiene incidencia institucional en la gestión gubernamental, los ministros siguen siendo de la exclusiva confianza del Presidente de la República tal como ocurre hoy, el Parlamento no puede orientar su acción mediante la expresión de su confianza ni tampoco puede censurar su gestión política, ya que no se establece la censura respecto de los ministros por el Parlamento. El presidencialismo puro sigue campeando pese al diagnóstico común de los parlamentarios de la dificultad que implicará gobernar en las condiciones de fraccionamiento parlamentario. No hay así ninguna innovación que posibilite establecer gabinetes con mayoría parlamentaria que posibiliten involucramiento institucional de las mayorías parlamentarias en el establecimiento o salida de los ministros, ni en la gestión gubernamental.

Las alusiones que se hacen a “*los casos de Alemania, Grecia, Francia y otros países donde los gobiernos, al carecer de la mayoría necesaria para sacar adelante sus programas, convocaron a parlamentarios de otros partidos a formar parte del Ejecutivo y así lograr los consensos requeridos*”, no tiene ninguna coherencia con la reforma planteada, ya que en tales casos, *Alemania y Grecia son tipos de gobierno parlamentario* donde el gobierno es expresión de las mayorías parlamentarias y éste no puede mantenerse en el cargo sin la confianza política del Parlamento que destituye los gobiernos por un voto de censura. Tampoco tiene ninguna racionalidad el planteamiento de la cita a Francia o a cualquier otro *tipo de gobierno semipresidencial*, ya que en ellos el gobierno sólo puede permanecer en funciones si cuenta con el respaldo de la mayoría parlamentaria que lo puede destituir por un voto de censura, en ambos tipos de gobierno existe una vinculación institucional entre mayoría parlamentaria y ministros conducidos por un Primer Ministro o Presidente del Gobierno, la diferencia entre ellos está dada por las funciones que cumple el Jefe de Estado como segundo órgano del Ejecutivo, el cual en régimen parlamentario republicano es elegido por el Congreso, mientras que en el tipo de gobierno semipresidencial es elegido por la ciudadanía al igual que en Chile y la segunda diferencia es que el Presidente en un gobierno parlamentario carece de atribuciones políticas significativas y

en el tipo de gobierno semipresidencial el Presidente de la República conduce las relaciones exteriores, es el jefe de las fuerzas armadas, participa en el nombramiento de diversos órganos estatales, como asimismo tiene atribuciones de regulación y arbitraje del juego político en mayor o menor grado, de acuerdo a los modelos específicos de distribución de competencias entre Presidente y Primer Ministro en cada Constitución.

Consideramos que, sin perjuicio de valorarse la reforma propuesta en sus propios méritos, en el marco de una reforma funcional dentro del presidencialismo puro, ella en nada contribuye a transitar a un tipo de gobierno semipresidencial, lo que ningún analista serio puede afirmar, ya que ello constituiría una manipulación política y un engaño. A su vez, la reforma si prospera debe evaluarse en su resultado, si ha sido útil y eficaz en mejorar el funcionamiento del presidencialismo puro chileno, pero no puede argumentarse que ella constituye un avance hacia al semipresidencialismo. Ya suficiente daño se hizo en su oportunidad, bajo el imperio de la Constitución de 1833, con la difusión de la calificación de “parlamentario” de la práctica de un *presidencialismo atenuado parlamentarizado* de carácter fáctico desarrollado crecientemente a partir de 1871 hasta la crisis institucional de 1924, haciendo cargar las culpas de ello a un *gobierno parlamentario* inexistente institucionalmente.

La reforma propuesta lo único que posibilita es una facilidad para los parlamentarios que se designen como ministros de Estado, puedan volver a la Cámara en la cual fue elegido parlamentario al salir del ministerio si aún no ha concluido el período del mandato parlamentario para el cual fue elegido, y que quienes los reemplacen sólo sean suplentes de los parlamentarios titulares.

Lo que sí puede afirmarse, y es parte correcta del diagnóstico político efectuado, es que será muy difícil gobernar manteniendo el presidencialismo con un Parlamento fraccionado y sin mayorías parlamentarias que procesen el programa de gobierno presidencial, como asimismo sin mecanismos institucionales que faciliten la conformación de coaliciones mayoritarias de gobierno y mecanismos para resolver los bloqueos institucionales entre gobierno y Parlamento. Dicho diagnóstico correcto puede generar los ingredientes para una crisis no sólo del tipo de gobierno presidencialista por el bloqueo de poderes, sino lo que es más grave, una crisis del sistema democrático. Chile se acerca a los treinta años de práctica institucional democrática, nuestro sistema institucional ha tenido ciclos democráticos con presidencialismo que no superan los cincuenta años, el último fue entre 1932 y 1973, sólo de 41 años.

Es parte correcta también del diagnóstico común de los parlamentarios de que Chile requiere un cambio de tipo de gobierno que posibilite más flexibilidad en la

interrelación gobierno - Parlamento, pero la reforma constitucional propiciada no lo concreta, aunque nos parece adecuado mirar para ese cambio estructural de gobierno los tipos de gobierno semipresidencial (Francia, Portugal, Polonia, Rumania, entre otros), que sí posibilitan resolver las debilidades propias del presidencialismo chileno a que aluden los parlamentarios. Ese es el debate que debe realizarse y dinamizarse en forma seria y con el mayor aporte de antecedentes políticos e institucionales y situarlo en el centro de la deliberación política y académica que requiere la sociedad en el marco del cambio constitucional que se encuentra planteado.

6. CONSIDERACIONES BÁSICAS SOBRE LOS TIPOS DE GOBIERNO SEMIPRESIDENCIALES

Una vez establecidos los rasgos característicos esenciales y la concepción de los presidencialismos latinoamericanos y habiendo sostenido la necesidad de abandonar el presidencialismo por su rigidez, y su defecto estructural del posible bloqueo de poderes y la consiguiente crisis institucional, ante presidentes sin mayoría parlamentaria, como asimismo la ausencia de un clima de cultura política que permita pensar en el corto plazo en el tipo de gobierno parlamentario, es necesario reflexionar sobre el hecho de la existencia de un tipo de gobierno, fuera de las formas o tipos clásicas ya señalados, que sea compatible con la cultura nacional, que reduzca al máximo el riesgo de bloqueo de poderes, que sea de naturaleza dualista, en el sentido de mantener tanto al Presidente de la República como al Parlamento elegido directamente por la ciudadanía, que posibilite una conciencia de poder limitado, ayudada institucionalmente por el hecho de que el Presidente de la República tenga competencias constitucionales limitadas y separadas del Gobierno, siendo este último conducido por un Primer Ministro que debe contar con la confianza del Congreso y que tiene competencias diferentes del Presidente, el cual surge de la negociación entre el Presidente y el Parlamento, lo que implica sustituir una estructura de poder monolítica en el Ejecutivo por un sistema de autoridad compartida entre el Presidente de la República y el Gobierno, logrando de paso una potencialización política del Parlamento mantenido en *capitis diminutio* en el presidencialismo, como asimismo el fortalecimiento de partidos programáticos, superando su función de máquinas puramente electorales y pragmáticas.

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

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

Duverger reconoce que, a simple vista, “*el régimen semipresidencial reúne más de régimen parlamentario que de régimen presidencial. Se pueden encontrar los elementos fundamentales del parlamentarismo. El Ejecutivo está dividido entre un jefe de Estado y un Gabinete que tiene a su cabeza un jefe de gobierno. El Gabinete es responsable políticamente frente al Parlamento, es decir, éste puede obligar al jefe de gobierno a dimitir por un voto de censura, conjuntamente con todos sus ministros. El Ejecutivo tiene el derecho de disolver el Parlamento, lo que le da una influencia sobre él*”⁴². Así, se puede apreciar que existen muchos aspectos compartidos por el parlamentarismo y el tipo de gobierno semipresidencial en la concepción de Duverger; frente a ello, debemos discernir cuáles son los aspectos originales que permiten constituir al régimen semipresidencial en un tipo de gobierno distinto del régimen parlamentario.

La originalidad del régimen semipresidencial, concierne a la elección del Jefe de Estado, “*se trata de un Presidente elegido por sufragio universal*” señalara Duverger, que es precisamente lo que se quiere mantener en el ámbito de la cultura institucional chilena.

Sin embargo, esta diferencia es sólo uno de los aspectos jurídicos constitucionales que caracterizarían el tipo de gobierno semipresidencial. Duverger sostiene que éste lo es efectivamente sólo si “*combina tres elementos*”, ellos son los siguientes:

- a) *El Presidente de la República es elegido por sufragio universal;*
- b) *El Presidente tiene considerables poderes o atribuciones políticas;*
- c) *Se oponen a él, sin embargo, un Primer Ministro y ministros, quienes ejercen funciones ejecutivas y gubernamentales y pueden estar en actividad sólo si el Parlamento no muestra oposición a ellos*⁴².

Estas tres características jurídicas son las que permiten otorgar su originalidad al tipo de gobierno semipresidencial considerando sólo su normatividad constitucional, independientemente de la práctica política que ellas generan o hayan generado, para cuya evaluación debe considerarse el sistema de partidos políticos, el sistema electoral vigente y la cultura política de la respectiva sociedad.

Se trata de un tipo de gobierno con un *Ejecutivo bicéfalo o dualista*, en que el Presidente de la República es elegido directamente por la ciudadanía por sufragio

⁴² DUVERGER. (1978). Del mismo autor (1978 a).

universal, lo que lo dota de legitimidad para ejercer los poderes propios y sin refrendo ministerial que le otorga la Constitución en su carácter de regulador y arbitro del sistema político, además de desarrollar la dirección política de las relaciones internacionales y la defensa nacional. Asimismo, el tipo de reparto de competencias entre el Presidente de la República y el Primer Ministro o Jefe de Gobierno, permite al Jefe de Estado tomar distancia de la política interna contingente. Esta realidad permite también sostener que en el tipo de gobierno semipresidencial, la Carta Fundamental impide la concentración de Poder Ejecutivo en una sola persona y lo distribuye entre el Presidente y el Primer Ministro y su gobierno. Este es otro elemento que debiera considerarse en la construcción de una alternativa al presidencialismo chileno, ello permite desarrollar una perspectiva de conciencia de poder limitado del Presidente de la República y, por tanto, ausencia del control completo del Ejecutivo como Jefe de Estado y Jefe de gobierno.

El gobierno conducido por un Primer Ministro, nombrado por el Presidente de la República con el asentimiento del Parlamento, al cual corresponde la dirección y ejecución de la política interna y su calidad de colegislador con el Parlamento, pudiendo permanecer en funciones sólo si cuenta con la confianza del Congreso, el que puede destituirlo por un voto de censura constructivo. Ello significa que el Jefe de Estado si no cuenta con la mayoría parlamentaria, debe nombrar jefe de gobierno al líder político que cuente con dicha mayoría parlamentaria, debiendo coexistir con él. El Primer Ministro, a su vez, propone al Presidente de la República el resto de los ministros de Estado que conformarán su gobierno.

Frente al pluralismo político representado en el Parlamento se establece una autoridad que encarna la unidad y la autoridad del Estado que es el Presidente de la República, electo por la ciudadanía directamente, el que está dotado de una fuerte legitimidad democrática al igual que el Congreso.

A diferencia de Duverger, Elgie adopta una definición simplificada de semipresidencialismo, considerando suficiente la elección directa de la ciudadanía del Presidente de la República y el gobierno sostenido por la mayoría parlamentaria, no exigiendo en su caracterización la existencia de importantes poderes políticos para el Presidente de la República. Dentro de esta perspectiva, Elgie asume como semipresidenciales a enero de 2006, cincuenta y cinco países, siendo la mayoría de ellos “democracias jóvenes”⁴³.

⁴³ ELGIE. (2007), p. 8.

Por su parte, Giovanni Sartori sostiene que el semipresidencialismo es “semi precisamente en cuanto reduce el poder presidencial monolítico del presidencialismo, generando una estructura de autoridad dual⁴⁴, una configuración bicéfala, un ejecutivo con dos cabezas”⁴⁵.

Asimismo, Sartori discrepa de Duverger, respecto de que el semipresidencialismo pueda considerarse como una “*alternación entre fases presidenciales y parlamentarias*”⁴⁶. En efecto, en la perspectiva de Duverger, habría fases presidenciales y fases parlamentarias en el sistema semipresidencial francés. Sartori, con razón en nuestra opinión, discrepa de esta perspectiva, en la medida que un Presidente con un Primer Ministro de la coalición de la cual el primero es líder, no obstante que tiene que “gobernar con y mediante otro organismo”, lo que no puede ser identificado con un Presidente de un presidencialismo puro, en que éste es a la vez Jefe de Estado y de Gobierno, donde el *Presidente es el gobierno*. Sartori señala que Duverger exagera el poder del Presidente en un semipresidencialismo, en sus palabras “(...) se exagera el poder de un presidente ‘semipresidencial’, en un grado estructuralmente inaceptable”⁴⁷.

Asimismo, en el otro extremo de la perspectiva criticada a Duverger, “un presidente sin mayoría no puede ser identificado con un presidente parlamentario común. En este caso la falta de poder que se le atribuye es excesiva (y en realidad incorrecta). Un presidente minoritario francés ya no puede utilizar sus poderes “usurpados” (los que obtiene por la Constitución “material”), pero nunca se convierte en una figura meramente nominal. Sigue siendo un presidente que se sostiene en su propia legitimidad, directa, al que la Constitución escrita concede prerrogativas que los presidentes electos por el Parlamento a veces, o nunca, llegan a tener”⁴⁸.

Concordamos en que la *alternación* sostenida por Duverger sugiere que se pasa de una cosa a otra, sin embargo, como sostiene Sartori, hay oscilación en el marco del tipo de gobierno semipresidencial pero no fases parlamentarias o presidencialistas, “la oscilación es un movimiento dentro de un sistema. *Cuando algo oscila sigue siendo lo mismo*”⁴⁹.

⁴⁴ SARTORI. (1996), p. 136.

⁴⁵ SARTORI. (1996), p. 137.

⁴⁶ DUVERGER. (1980), p. 186.

⁴⁷ SARTORI. (1996), p. 140.

⁴⁸ SARTORI. (1996), p. 140.

⁴⁹ SARTORI. (1996), p. 140.

A su vez, Manuel de Lucena nos señala que los sistemas de gobierno semipresidencialistas y constituciones formales típicamente semipresidencialistas son aquellos en que “previendo la elección directa del Presidente y dotándolo de considerables poderes propios –entre los cuales se encuentran los de disolver y, con algunas restricciones, nombrar y dimitir el gobierno–, establezca que éste último dependa no sólo del Jefe de Estado sino también de un Parlamento (señor de amplios poderes legislativos) contra la voluntad del cual no puede tomar posesión o mantenerse en funciones”⁵⁰. De Lucena, asimismo, afirma que saber si el Jefe de Estado también nombra o no al gobierno puede ser del mayor alcance práctico, pero no influye en la definición. No cuesta reconocer que el bicefalismo constituye una variante del sistema semipresidencialista y una especie del género muy significativa, tanto para el derecho como para la ciencia política⁵¹.

Moestrup, a su vez, nos señala que el régimen parlamentario en las nuevas democracias ha tenido estadísticamente un impacto menos significativo que el semipresidencialismo⁵².

La existencia de un Presidente electo directamente por la ciudadanía, siendo una de las autoridades integrantes del Poder Ejecutivo, con poderes relevantes propios, junto a la otra autoridad que es el Primer Ministro que conduce al gobierno, es absolutamente incompatible con el tipo de gobierno parlamentario, en el cual el poder del Jefe de Estado puede variar, pero no tiene una legitimidad democrática autónoma de la cual está dotado el Presidente de un tipo de gobierno semipresidencial, como asimismo carece de un rol conductor del Ejecutivo⁵³.

El tipo de gobierno descrito se diferencia claramente del tipo de gobierno presidencial y de los presidencialismos latinoamericanos por el hecho de la existencia del *ejecutivo dualista*, donde Presidente de la República y Primer Ministro disponen de competencias reales en áreas de responsabilidad diferentes y donde el Primer Ministro requiere de la confianza parlamentaria para mantenerse en funciones, el cual dirige la política interna del Estado, como asimismo porque *el gobierno es producto de la negociación del Presidente de la República con el Parlamento*.

La diferenciación con el presidencialismo está dada por la relación de confianza de un gobierno dirigido por un Primer Ministro, como órgano constitucional

⁵⁰ DE LUCENA. (1996) (4º), p. 864.

⁵¹ DE LUCENA. (1996) (4º), p. 865.

⁵² MOESTRUP. (2007), p. 38.

⁵³ ELGIE. (2007), p. 15.

distinto del Presidente, el cual puede emanar incluso de un Parlamento contrario al Presidente de la República, en cuya hipótesis debe contar con el sostenimiento o al menos la no oposición de la mayoría parlamentaria⁵⁴.

A su vez, *el gobierno semipresidencial* se diferencia claramente de un gobierno parlamentario, ya que el Primer Ministro o jefe de gobierno semipresidencial no dispone de la facultad de disolución del Parlamento, la que es parte de las atribuciones del Presidente de la República en cuanto jefe del Ejecutivo. Esta es una atribución que puede utilizar el Presidente de la República con discrecionalidad, buscando una mayoría parlamentaria más afín al Jefe de Estado o más cercana a sus orientaciones programáticas⁵⁵, es el caso francés y portugués; sin embargo, en otros semipresidencialismos el poder de disolución corresponde conjuntamente al Presidente y al Primer Ministro, como ocurre en Finlandia e Islandia, o corresponde sólo sustancialmente al gobierno en Austria e Irlanda.

Es necesario precisar que la disolución parlamentaria puede buscar introducir una mayoría diferente en el Parlamento a la que había con anterioridad en él mismo, sin embargo, en otros casos la disolución puede producirse en virtud de la dificultad para formar un gobierno o de la ruptura de la coalición de gobierno existente hasta dicho momento.

Este tipo de gobierno semipresidencial genera prácticas institucionales alternativas dependiendo de la configuración del sistema de fuerzas políticas y su posición en el Parlamento, como asimismo en la cultura política de la sociedad y su liderazgo político, los cuales pueden considerar que el verdadero conductor político se sitúa como jefe de gobierno y no como jefe de Estado, como ocurre en Austria, Irlanda, Islandia y Portugal, o que el conductor sea el Presidente de la República como es la situación normal en Francia, a excepción de los períodos de cohabitación en que el Primer Ministro determina el programa de gobierno y el Presidente se repliega a su función de regulador del sistema político.

El Presidente de la República puede convertirse en el conductor político del gobierno, si se da la hipótesis de ser líder de la mayoría parlamentaria, pudiendo nombrar como Primer Ministro a un hombre de su confianza, el que se transforma en ejecutor de la política definida por el Jefe de Estado, dando lugar a un gobierno unificado con una práctica política de tipo presidencial. Esta práctica

⁵⁴ ELGIE. (2007), p. 16.

⁵⁵ PASQUINO. (1996), p. 119.

presidencial ha sido destacada por diversos autores franceses y extranjeros en el caso de la Quinta República⁵⁶.

El Presidente de la República puede compartir la conducción política del gobierno con el Primer Ministro, cuando este último pertenece a la coalición que sostiene al Presidente, pero integra un partido diferente de dicho conglomerado, el que no reconoce el liderazgo presidencial.

El Presidente se convierte sólo en un regulador del juego político ejerciendo estrictamente sus funciones constitucionales, no teniendo influencia en la conducción política del gobierno, cuando el Primer Ministro es expresión de una mayoría parlamentaria distinta u opuesta al Presidente de la República, en otras palabras, hay una ausencia de una mayoría parlamentaria afín al Presidente de la República. Este es el fenómeno de la cohabitación, como ha sido denominado en Francia, donde el Presidente de la República debe nombrar un gobierno afín a la mayoría parlamentaria, conservando sus funciones sólo de regulador y arbitraje del sistema político, no interfiriendo en la conducción del gobierno, salvo en los dominios de las relaciones exteriores y defensa, como, asimismo, negociando con el Primer Ministro las materias que requieren de su aprobación. Como señala Charlot, en esta hipótesis *“el presidencialismo es neutralizado y cede el puesto al gubernamentalismo según la fórmula de Olivier Duhamel”*⁵⁷.

Los datos políticos contingentes en el ámbito del tipo de gobierno semipresidencial posibilitan la posible oscilación en etapas de prevalencia del Presidente de la República y etapas de prevalencia del Primer Ministro en el Ejecutivo⁵⁸.

En las tres hipótesis de funcionamiento práctico del sistema institucional y del rol jugado por el Presidente de la República y el Primer Ministro que conduce el gobierno, como asimismo del reparto de poder entre ellos, está dada por la distribución de las fuerzas políticas y coaliciones que sostienen al Presidente de la República y las que controlan la mayoría parlamentaria y sostienen al gobierno conducido por el Primer Ministro⁵⁹, esta distribución de apoyos políticos es lo que determina uno u otro funcionamiento alternativo antes descrito. Asimismo, dicho funcionamiento dependerá de la cohesión interna del partido o coalición gobernante y de la disciplina partidaria de los parlamentarios. Un Parlamento en

⁵⁶ Ver, DUHAMEL. (1993). LIJPHART. (1987).

⁵⁷ CHARLOT. (1994), p. 188.

⁵⁸ MASSARI. (1996), p. 16.

⁵⁹ Ver JANSSON. (1990), p. 9. HIDALGO. (1996), p. 6.

el cual se encuentra una amplia gama de fuerzas políticas ninguna de las cuales por sí sola puede constituir gobierno, amplía las posibilidades de intervención del Presidente de la República en la conformación del gobierno y el nombramiento del Primer Ministro como ha ocurrido en Finlandia, Polonia o Rumania, para sólo señalar algunos ejemplos, las cuales se reducen si existen dos coaliciones sólidas como ha ocurrido en etapas importantes de la Quinta República Francesa.

En la práctica, el Presidente de la República puede encontrarse con tres escenarios alternativos en el Parlamento: una mayoría parlamentaria afín al Jefe de Estado, una mayoría parlamentaria plural afín que no reconoce el liderazgo del Presidente de la República, y una mayoría parlamentaria opuesta al Presidente de la República.

En definitiva, si tomamos algunas experiencias históricas más asentadas de semipresidencialismo, Finlandia y Francia, como de algunos más recientes como Polonia y Rumania, ellas han producido alternativamente funcionamientos oscilantes entre un rol principal del Presidente de la República o del gobierno conducido por el Primer Ministro, dada la conformación de las fuerzas políticas en el Parlamento y el reconocimiento o no del liderazgo presidencial.

La misma perspectiva afirma *Volpi*, siguiendo a *Elia*, quien determina que el semipresidencialismo posee “virtualidad múltiple”, pudiendo concretar funcionamientos más cercanos a una forma de gobierno de tipo parlamentario o de tipo presidencial, no existiendo en la realidad un solo y auténtico semipresidencialismo, sino diversos semipresidencialismos⁶⁰.

En el contexto europeo, se hace alusión a *un semipresidencialismo de prevalencia parlamentaria* en Austria, Irlanda e Islandia, donde el semipresidencialismo se caracteriza por la preeminencia de la dupla Parlamento y Primer Ministro, en que los poderes del Presidente de la República pueden ser más o menos relevantes, pero ellos son neutralizados por el buen funcionamiento del acuerdo entre mayoría parlamentaria-gobierno y la regla de tipo convencional desarrollada por el sistema de partidos y la cultura política que determina la función secundaria del Presidente respecto del Primer Ministro, este último conduce el gobierno que deriva de la mayoría parlamentaria y se constituye en el órgano que se sitúa como vértice del poder, lo cual es producto de que los partidos no llevan como candidato a Presidente de la República al líder del principal partido o de la coalición, sino una personalidad política de segunda línea o extraña a la política⁶¹.

⁶⁰ VOLPI. (2014), p. 20.

⁶¹ VOLPI. (2014), p. 23.

A su vez, *Volpi* distingue un *semipresidencialismo* “balanceado o de “diarquía variable”, en el cual la relación entre el componente presidencial y parlamentario varía en el tiempo y asume relevancia concreta el dualismo existente al interior del Poder Ejecutivo, la que no tiene un carácter jerárquico, sino que se basa en la separación de competencias entre el Primer Ministro –expresión de la mayoría parlamentaria– y el Presidente de la República –el cual ejerce competencias propias de política exterior en Finlandia–; y de disolución del Parlamento, de voto sobre las leyes y de renovación del gobierno en casos excepcionales en Portugal. En ambos países ha habido períodos de funcionamiento institucional donde no ha habido mayoría parlamentaria y el Presidente de la República desarrolla un relevante rol político, dando lugar a un gobierno precedido de su confianza o períodos donde la preeminencia ha sido en base al acuerdo de la mayoría parlamentaria, la que dota al Primer Ministro del liderazgo principal dentro del Poder Ejecutivo⁶². Sin embargo, en la práctica, ambos semipresidencialismos en los últimos años han fortalecido el componente de la relación Primer Ministro y mayoría parlamentaria y disminuido las competencias presidenciales, en el caso portugués con la modificación constitucional de 1982 y en Finlandia con la nueva Constitución de 2000 y la reforma de 2002.

A su vez, la tercera vertiente del tipo de gobierno semipresidencial es el semipresidencialismo presidencializado, el que se caracteriza por la preeminencia del Presidente de la República y es representado por la Quinta República francesa. La diarquía del Ejecutivo existe al igual que en los otros casos ya señalados, pero tiene una preeminencia el Presidente de la República gracias a la existencia de una mayoría parlamentaria que reconoce al Jefe de Estado como su líder, lo que posibilita la prevalencia del Presidente de la República sobre el Primer Ministro, aun cuando se han desarrollado períodos denominados de cohabitación, en que la mayoría parlamentaria es opuesta al Presidente de la República y sostiene el liderazgo del Primer Ministro que goza de la confianza parlamentaria, en cuyo caso, el Presidente de la República se reduce a un regulador del proceso político interno a través de sus poderes propios de dirección y freno, actuando como una suerte de contrapoder frente al gobierno⁶³.

Por su parte, Shugart y Carey⁶⁴ distinguen entre los tipos de gobiernos semipresidenciales, los sistemas *premier-presidentialism* en el cual un Primer Ministro con

⁶² VOLPI. (2014), p. 23.

⁶³ VOLPI. (2014), p. 23.

⁶⁴ SHUGART y CAREY. (1992).

primacía convive con un presidente con fuertes poderes presidenciales, y sistemas *president-parliamentary* donde es el Presidente de la República el centro de la actividad política y su gabinete queda sometido a la confianza del Parlamento.

Es necesario precisar que la existencia de una mayoría parlamentaria homogénea producto de que un partido la tenga para sus parlamentarios o que exista una coalición mayoritaria disciplinada con un programa de gobierno claro y asumido por un Primer Ministro que asume el liderazgo, el poder del Estado pasa por el Primer Ministro frente a un Presidente que quedará en un segundo plano, pese a sus atribuciones constitucionales relevantes, salvo que dicho Presidente sea el líder del partido mayoritario o de la coalición mayoritaria, en cuyo caso será éste el vértice efectivo del Ejecutivo y el Primer Ministro jugará un rol significativo, pero bajo las orientaciones presidenciales.

Si bien las atribuciones de cada órgano constitucional definen el sistema institucional, éste depende, en no menor grado, de la evolución de las relaciones políticas objetivas, de la existencia de una mayoría parlamentaria sólida o no y de la posición del Presidente respecto de esa mayoría parlamentaria. Ello debido a la naturaleza del semipresidencialismo y de que una Constitución semipresidencialista posibilita, dentro de ciertos límites, un funcionamiento más presidencialista o más gubernamentalista/parlamentario. Se trata de un tipo de gobierno dotado de un funcionamiento flexible, que posibilita superar en mucho mejor forma que el presidencialismo, eventuales crisis políticas entre Presidente de la República y mayorías parlamentarias opositoras. Ello muestra la metamorfosis del poder en el semipresidencialismo.

Un gobierno semipresidencial es así un gobierno democrático representativo, de separación flexible de poderes, caracterizado por un Ejecutivo dualista, en el que el Jefe de Estado es un Presidente de la República, electo por sufragio universal directo de la ciudadanía, que tiene una función de regulación o arbitraje del sistema político, con atribuciones que puede ejercer sin refrendo ministerial, existiendo un Gobierno conducido por un Primer Ministro o Jefe de Gobierno que conduce la política interna del Estado conforme a un programa de gobierno aceptado por la mayoría parlamentaria y es colegislador, el que puede ser destituido por un voto de censura de esta última. El Parlamento desarrolla una función de órgano colegislador y de control político y jurídico del Gobierno.

6.1. El análisis de los elementos estructurales básicos de los gobiernos semipresidenciales

Aquí señalaremos como ejemplos de tipos de gobierno semipresidenciales, los casos de Austria(1929), Finlandia (Constituciones de 1919 y de 1999, reforma-

da en 2003), Irlanda (1937), Islandia 1944), desarrollados en la primera mitad del siglo XX, como asimismo Francia (1958/1962) y Portugal (Constitución de Portugal de 1976 reformada en 1982 y sus modificaciones posteriores)⁶⁵, para remitirnos sólo a Europa Occidental, en el cual dichos regímenes se han desarrollado en forma estable y con un período prolongado de vigencia, lo que permite emitir también algunos juicios fundados sobre su práctica política.

Más recientemente, se ha concretado en Europa Central-Oriental un conjunto de otros regímenes semipresidenciales, entre ellos, algunos con una práctica institucional más cercana a la realidad francesa, se encuentran en tal perspectiva, los casos de Polonia (Constitución de 1997)⁶⁶ y Rumania (Constitución de 1991, reformada en 2003)⁶⁷, y el caso de Rusia, este último presenta reservas por las limitaciones de cultura y prácticas democráticas que dicho país presenta, el que no analizaremos en este texto. Todos estos gobiernos semipresidenciales se han desarrollado en base a nuevas Constituciones de las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, luego de la desintegración de la URSS, los cuales han tenido una rica experiencia política, a pesar de su escaso desarrollo histórico; una cantidad muy importante de nuevas democracias del mismo sector geográfico se han inclinado por un semipresidencialismo más parlamentarizado.

6.1.1. El Presidente de la República

Respecto del Presidente de la República, los elementos básicos caracterizadores del gobierno semipresidencial están dados por la elección directa por la ciudadanía, la duración fija del mandato, la posible reelección para el período siguiente u otros períodos adicionales.

I. LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LA DURACIÓN DEL MANDATO Y LA REELECCIÓN

Los Presidentes de la República en régimen semipresidencial se caracterizan por su investidura popular de forma directa por la ciudadanía. Ello les permite

⁶⁵ MIRANDA. (2006).

⁶⁶ WYZYKOWSKI. (1997), pp. 39-88.

⁶⁷ JULIEN-LAFERRIERE. (1997), pp. 273-308. VASILESCU. (1995), pp. 451-458. FLORES JUBERÍAS. (1994), pp. 197-233.

ejercer los poderes que les otorga la Constitución con autoridad y legitimidad democrática, lo que les diferencia de los Presidentes de la República de los regímenes parlamentarios republicanos, los cuales son electos por el Parlamento.

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

A. El método electoral para la elección presidencial

La forma de elección del Presidente de la República no es idéntica en los diferentes regímenes semipresidenciales; así puede verse en los casos de Francia, Portugal, Austria, Irlanda, Islandia y Finlandia en Europa Occidental y Polonia y Rumania en Europa Central-Oriental.

En *Austria y Finlandia* desde 1994, *Francia* desde 1962, como de acuerdo con las Constituciones de *Polonia, Portugal y Rumania*, el Presidente es elegido por sufragio universal, secreto y directo por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se realiza una segunda votación, en la que concurren los dos candidatos más votados que no hayan retirado su candidatura, *majority-runoff*, según la expresión acuñada por Lijphart⁶⁸.

En el caso austriaco, se reconoce a los grupos políticos entre la primera y segunda vuelta de la elección presidencial designar a un candidato distinto para enfrentar el *ballotage*.

En Finlandia, el Presidente de la República durante varias décadas fue elegido por un colegio de grandes electores, según un procedimiento que se asemeja al sistema norteamericano. En efecto, los partidos designaban sus candidatos, los cuales desarrollan su campaña electoral. El cuerpo electoral elegía a los “grandes electores”, quienes eran levantados por los partidos para sostener sus candidatos. Sin embargo, estos “grandes electores” no se comprometían formalmente a sostener, al momento de su voto por los candidatos presidenciales, al candidato bajo cuyo nombre ellos fueron elegidos, después de la primera vuelta electoral. Ello se producía debido al multipartidismo que caracteriza a Finlandia. Luego de producida la primera vuelta de votación sin que ningún candidato presidencial hubiere sido elegido por mayoría absoluta, los electores que habían votado por los

⁶⁸ La *majority runoff* es la elección mayoritaria uninominal a dos vueltas en que en la segunda vuelta compiten sólo los dos candidatos con mayor cantidad de preferencias en la primera votación (*ballotage*), mientras que la *majority-plurality* es la fórmula de doble vuelta en que pueden competir más de dos candidatos.

candidatos presidenciales que tuvieron las menores cantidades de votos, aportan sus votos a las figuras de los candidatos que tenían posibilidades de ser elegidos en una segunda vuelta electoral; si en ella tampoco se produce la mayoría absoluta, se realizaba una tercera vuelta electoral, sólo entre los dos candidatos que en el escrutinio de la segunda vuelta hayan obtenido el más alto número de votos. En el caso que los dos candidatos llegaran a tener el mismo número de votos en el tercer escrutinio, el desempate se realiza por un tirado a la suerte entre ellos.

Finlandia concretó una reforma constitucional que modificó el sistema de elección presidencial en 1991 y se plegó al sistema de elección directa por la ciudadanía en las elecciones presidenciales de 1994. Conforme al artículo 54 de la Constitución, es elegido Presidente el candidato que obtiene en las elecciones más de la mitad de los votos emitidos. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta de los votos emitidos, se realiza una nueva elección entre los dos candidatos que han obtenido mayor número de votos. En este caso es elegido Presidente el candidato que obtiene más votos en la nueva elección. Si se presenta sólo un candidato, el mismo es elegido Presidente sin que sea necesario llevar a cabo nueva votación. Tienen derecho a presentar candidatos en las elecciones presidenciales los partidos políticos registrados de cuyas listas se haya elegido al menos un diputado en las elecciones parlamentarias precedentes, y todo grupo compuesto por veinte mil electores. La fecha de las elecciones y el correspondiente procedimiento serán regulados por ley.

En *Irlanda* el Presidente es electo con un método de voto único transferible, en el que al elegirse una sola persona, asume una consideración mayoritaria, en la medida en que los electores pueden expresar diversas preferencias en orden decreciente y, en la medida que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta con su primera preferencia, se utilizan las segundas preferencias del candidato que obtuvo menos votos, siendo eliminado del proceso electoral. Lo cual puede repetirse si aún con las segundas preferencias del candidato eliminado ninguno de los que queda en competencia obtiene todavía mayoría absoluta, eliminándose del proceso el que continúa con menos votos y asignándose sus segundas preferencias a los candidatos que restan en competencia, y así sucesivamente hasta que uno de los candidatos obtiene mayoría absoluta.

En *Islandia*, el Presidente de la República es electo con mayoría relativa en una sola votación.

En algunos países semipresidenciales se encuentra prevista la hipótesis de que en la elección presidencial se presente un solo candidato a Presidente de la República. En *Austria* en tal hipótesis, la cual fue introducida por reforma de 1982, el candidato único se somete a referéndum popular, conforme determina el artículo

60 Nº 1 de la Constitución, a diferencia de *Irlanda* (artículo 12 Nº 5) e *Islandia* que se considera dicho candidato único automáticamente electo.

B. Duración del mandato presidencial y posible reelección

El mandato presidencial tiene una duración de cinco años en *Francia*⁶⁹, *Portugal* (artículo 128), *Polonia* (artículo 127 Nº 2) y *Rumania* (artículo 83); de seis años en *Finlandia* (artículo 54) y *Austria* (artículo 60 Nº 5), y su duración es de siete años en *Irlanda* (artículo 12.3.1).

En *Austria* se permite una única reelección inmediata, lo mismo ocurre en *Irlanda* (artículo 12 Nº 3. 2); en *Islandia* se permite la reelección del Presidente de la República sin límite, el Presidente Grimson fue elegido para un cuarto mandato en 2012; en *Portugal* está prohibido un tercer mandato consecutivo, ni en el quinquenio inmediatamente subsiguiente al término del segundo mandato consecutivo, conforme al artículo 123 Nº 1 de la Constitución, asimismo, el numeral 2 del mismo artículo, dispone que en caso de renuncia del Presidente de la República, éste no podrá presentarse como candidato a las elecciones inmediatas ni a las que se realicen en el quinquenio inmediatamente siguiente a la renuncia. En *Rumania* conforme al artículo 81 (4), nadie puede desempeñar el cargo de Presidente de Rumania sino por dos mandatos como máximo, los cuales pueden también ser consecutivos.

C. La responsabilidad político-constitucional del Presidente de la República

En materia de responsabilidad del Presidente durante su mandato, la Constitución de *Austria* conforme al art. 60 Nº 6 y la Constitución de *Islandia* en su artículo 11, prevén la destitución del Presidente de la República por medio de un referéndum. El Consejo Nacional tiene la iniciativa en *Austria*, la que debe ser aprobada por mayoría de dos tercios de votos de la Asamblea Federal (las dos ramas del Parlamento). En el caso de *Islandia* se realiza a partir de una resolución del Althing aprobada por los tres cuartos de sus miembros, en el caso que el cuerpo electoral rechace la propuesta de destituir el Presidente, ello opera como reelección del Presidente y determina la disolución del Parlamento.

Asimismo, en *Austria* e *Irlanda* se encuentra prevista una responsabilidad político-constitucional del Presidente de la República.

⁶⁹ En referéndum de reforma constitucional de septiembre de 2000, redujo de siete a cinco años el mandato presidencial en Francia.

En *Austria* el Presidente responde de los actos desarrollados en el ejercicio de sus competencias ante la Asamblea Federal, que puede acusarlo por violación de la Constitución, con la consiguiente puesta a disposición de la Corte Constitucional y pérdida del cargo en caso de condena, conforme disponen los artículos 168 e 142, Nós. 2 y 4 de la Constitución.

En *Irlanda*, el Presidente de la República puede ser acusado por acción de una de las dos Cámaras por la mayoría de dos tercios de sus integrantes, siendo juzgado por la otra Cámara que con la misma mayoría puede condenarlo y removerlo del cargo, conforme al artículo 12 Nº 10 de la Constitución.

En *Finlandia*, conforme al artículo 113, la responsabilidad penal del Presidente de la República se inicia si el Procurador General de Justicia, el Defensor del Pueblo o el Consejo de Gobierno consideran que el Presidente de la República ha cometido delito de traición a la patria, delito contra la seguridad del Estado o crimen contra la humanidad, deberán denunciarlo ante el Parlamento. Si el Parlamento por una mayoría de al menos tres cuartas partes de los votos emitidos decide que se instruya la acusación, el Fiscal General del Estado deberá sustanciar la misma ante el Tribunal de Justicia de la Nación y el Presidente deberá abstenerse del ejercicio de sus funciones durante dicha sustanciación. No se podrá en otros casos instruir una acusación por actos oficiales del Presidente.

En *Portugal*, el Presidente de la República responde ante el Tribunal Supremo de justicia por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, conforme lo determina el artículo 130 de la Constitución. La iniciativa del procedimiento corresponde a la Asamblea de la República, a propuesta de un quinto y aprobada por mayoría de dos tercios del número efectivo de diputados. La condena lleva aparejada la destitución del cargo y la imposibilidad de reelección.

En el caso de *Irlanda*, el artículo 12 Nº10 precisa que el Presidente puede ser destituido por mala conducta hacia el Estado. La acusación es presentada por cualquiera de las Cámaras del Parlamento, de acuerdo con las disposiciones de esta sección. No se considerará una propuesta de acusación de cualquiera de las Cámaras del Parlamento contra el Presidente, en virtud de esta sección, a menos que sea presentada por medio de un anuncio de moción escrito y firmado por no menos de treinta miembros de dicha Cámara. Dicha propuesta no será adoptada por ninguna de las Cámaras del Parlamento, salvo que la resolución de dicha Cámara sea apoyada por no menos de dos tercios del total de sus miembros. Cuando una acusación ha sido presentada por alguna de las Cámaras del Parlamento, la otra Cámara investigará la acusación o tomará las medidas para que sea investigada. El Presidente tendrá el derecho

de comparecer y de ser representado en la investigación de la acusación. Si, como resultado de la investigación, es aprobada una resolución, apoyada por no menos dos tercios del total de miembros de la Cámara del Parlamento, por la cual fue investigada la acusación o a causa de la cual se ha abierto la investigación, declarase que los cargos presentados contra el Presidente se mantienen y que la mala conducta hacia el Estado, objeto de la acusación, fuera tal que le haga incapaz de continuar con su cargo, dicha resolución tendrá el efecto destituir al Presidente de su cargo.

D. Regulación impedimento temporal o absoluto

En el caso de impedimento temporal, la *V República francesa* entrega la dirección del Estado al Presidente del Senado; en el caso de *Finlandia*, la Constitución establece que el Jefe de Estado es reemplazado por el Primer Ministro conforme lo determina el artículo 59 de la Constitución. En el caso de *Portugal*, en caso de impedimento temporal asume las funciones el Presidente de la Asamblea de la República o, en caso de impedimento de éste, su sustituto, conforme al artículo 132 de la Constitución. En *Austria*, la dirección del Estado la asume el Canciller Federal, conforme lo determina el artículo 64 de la Constitución. En el caso de *Polonia* en caso de impedimento temporal asume el Presidente de la Cámara de los Diputados de acuerdo al artículo 131 Nº 1. En el caso de *Rumania*, en el caso de imposibilidad temporal de ejercer el cargo el Presidente de la República, la interinidad se asegura, en orden, por el Presidente del Senado o por el Presidente de la Cámara de Diputados, conforme lo determina el artículo 98 de la Constitución. En el caso de *Irlanda*, conforme al artículo 14 Nºs. 1 y 2 de la Constitución, asume las funciones del Presidente una Comisión constituida por el Presidente del Tribunal Supremo, el Presidente de la Cámara de Representantes y el Presidente del Senado de Irlanda.

En los *casos de impedimento absoluto*, las Constituciones de *Francia*, *Finlandia*, *Portugal*, *Polonia*, *Rumania*, establecen la elección de un nuevo Presidente de la República. En el caso de *Austria*, se establece una presidencia colegiada determinada por el artículo 64 de la Constitución, compuesta del Presidente, el Presidente segundo y el Presidente tercero del Consejo Nacional. En el caso de *Irlanda*, conforme al artículo 14 Nºs. 1 y 2 de la Constitución, asume las funciones del Presidente una Comisión constituida por el Presidente del Tribunal Supremo, el Presidente de la Cámara de Representantes y el Presidente del Senado de Irlanda.

6.1.2. *Las competencias del Presidente de la República*

En principio, el Presidente de la República en régimen semipresidencial, se diferencia del jefe de Estado parlamentario en la medida que el primero posee constitucionalmente poderes de regulación, de arbitraje, de presión e incluso, en casos excepcionales, de sustitución del gobierno.

Así, el Jefe de Estado sería un árbitro, tomando la expresión en el sentido del ejercicio de una función por una autoridad exterior a las autoridades susceptible de entrar en conflicto como son el gobierno y la mayoría parlamentaria, el Presidente de la República constituye un poder habilitado para deshacer estos conflictos.

Sin embargo, esta perspectiva no está claramente consignada en las Constituciones, lo que hace que el equilibrio que se debe establecer entre la función de árbitro y la participación activa del jefe de Estado en el Poder Ejecutivo, sea difícil de establecer, por cuanto también puede entenderse la función de arbitraje en una segunda perspectiva, como un verdadero poder de decisión autónomo, “*la autoridad que, en caso de una situación particularmente grave, toma sola la responsabilidad de definir la política que debe ser seguida*”⁷⁰.

De esta manera, sólo será posible precisar la noción de arbitraje del Presidente de la República en las Constituciones de carácter semipresidencial, en el análisis de los poderes y atribuciones específicas que se le otorga en el respectivo texto constitucional.

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

Para delimitar el ámbito de los poderes atribuidos por las Constituciones a los Presidentes en los países en consideración, es necesario determinar las características de dichos poderes en los textos constitucionales, precisando el mayor o menor ámbito de los mismos respecto de los Jefes de Estado de los tipos de gobierno parlamentarios y de los tipos de gobierno presidencial y presidencialistas. La regla general es que los Presidentes de la República en tipos de gobierno semipresidencial tienen mayores atribuciones que los Presidentes de la República en tipos de gobierno parlamentarios, además de su legitimidad democrática directa, asimismo tienen menores atribuciones que en el tipo de gobierno presidencial y los tipos de gobierno presidencialistas por la existencia de un Ejecutivo dualista, que determina la existencia de un gobierno que ejerce atribuciones propias que le permiten conducir el gobierno, que se restan de las

⁷⁰ Burdeau. (1977), p. 68.

atribuciones que ejerce el Presidente en el gobierno presidencial o de los tipos diversos de presidencialismos. Las atribuciones del Presidente en los tipos de gobierno semipresidencial son mayores o menores en cada caso concreto, debiendo asumirse aquella distribución de competencias que sea más adecuada a la realidad específica de la sociedad chilena.

6.1.3. *El Parlamento*

Los parlamentos, en general, son órganos colegiados políticos de carácter representativos de la voluntad popular, elegidos en elecciones competitivas por el sufragio secreto de los ciudadanos que, como órgano del Estado, desarrolla las funciones legislativa y de control o fiscalización de los actos del gobierno y la administración del Estado de acuerdo con la Constitución y dentro de la modalidad de forma de gobierno democrático en que actúa.

Los parlamentos, congresos o asambleas, no importando su *nomen iuris* que puede ser diverso, se pueden clasificar en *unicamerales* o *bicamerales* por regla general, aun cuando históricamente han existido parlamentos con mayor número de cámaras, como ejemplo de esto último puede citarse el caso de Yugoslavia.

A su vez, *los parlamentos bicamerales, pueden clasificarse en bicameralismos igualitarios y bicameralismos asimétricos o desiguales*.

Los bicameralismos igualitarios son aquellos en que ambas cámaras desarrollan las mismas atribuciones. Los bicameralismos asimétricos normalmente dotan de mayores poderes a las cámaras bajas, especialmente en el ámbito de fiscalización y control político del gobierno y en diversos casos, también en materia legislativa.

Se señala como ventajas del bicameralismo la doble representación que implican las dos cámaras que permite ampliar las bases de representación del Parlamento y del gobierno. Se señala como segunda ventaja, la doble revisión de los proyectos de ley o de reforma constitucional, al permitir un segundo análisis de los proyectos en tramitación más cuidadoso, introduciendo asimismo una pausa en el proceso de deliberación de la política pública.

A su vez, se sostiene que la segunda ventaja señalada del bicameralismo se puede superar, por el hecho de que en un sistema unicameral, la Cámara puede dividirse en dos secciones, una de las cuales opera como Cámara revisora, lo cual ocurre en algunos tipos de gobierno semipresidencial.

También se explicita que la existencia de un bicameralismo despotencia al Parlamento, ya que el Presidente de la República o el gobierno, en su caso, puede jugar a utilizar una Cámara contra la otra en el ámbito legislativo. En tal perspectiva, el unicameralismo potencia el poder del Parlamento dentro del régimen político respectivo.

I. LA CLASIFICACIÓN DE LOS PARLAMENTOS EN TIPOS DE GOBIERNO SEMIPRESIDENCIAL

En los siete países con tipo de gobierno semipresidencial que consideramos, existe un bicameralismo asimétrico en cinco de ellos, donde la Cámara Baja denominada Cámara de Diputados o de Representantes o Consejo Nacional, es la que asume la función de control político y fiscalización del Gobierno, haciendo efectiva en su caso el rechazo de la investidura del Gobierno, como asimismo la censura del mismo, como ocurre en el caso de Francia, Irlanda, Austria, Polonia y Rumanía. La segunda Cámara actúa en el proceso legislativo, pero carece de atribuciones de control del gobierno.

De los países con gobierno semipresidencial analizados sólo Finlandia y Portugal tienen un Parlamento unicameral.

II. MÉTODO ELECTORAL PARLAMENTARIO UTILIZADO PARA LA CÁMARA QUE FISCALIZA Y CONTROLA EL GOBIERNO EN LOS TIPOS DE GOBIERNO SEMIPRESIDENCIAL

En los tipos de gobierno semipresidencial que analizamos, Portugal, Finlandia, Austria, Polonia y Rumanía tienen sistemas de representación proporcional e Irlanda tiene un sistema de representación proporcional personalizado (voto único transferible). Sólo *Francia* tiene para las elecciones de la Asamblea Nacional un sistema electoral mayoritario a dos vueltas.

III. COMPETENCIAS PARLAMENTARIAS

En los tipos de gobierno semipresidencial, todos ellos otorgan la función de fiscalización y control político del gobierno a la Cámara Baja, excluyendo de dichas funciones a la segunda Cámara o Senado, cuando existe, en cuyo caso participa solamente de la función legislativa. Por tanto, sólo las cámaras bajas participan de la investidura de los gobiernos, como asimismo de los votos de desconfianza o censura respecto de ellos.

CONSIDERACIONES FINALES

El presidencialismo latinoamericano ha evolucionado a través del tiempo, lo que posibilita volver a reflexionar sobre él mismo para analizar las posibles metamorfosis sufridas. Ello permite sostener que éste mantiene algunos caracteres institucionales generales comunes, pero pueden establecerse tipologías atendiendo a distintos elementos, de los cuales hemos seleccionado la interrelación de gobierno y Parlamento como base de la tipología que permite determinar las tres

modalidades de presidencialismo puro, de presidencialismo atenuado parlamentarizado y de presidencialismo hegemónico parlamentarizado, manteniéndose el presidencialismo chileno en la primera modalidad.

Asimismo, como en el caso chileno se ha iniciado un debate sobre la posibilidad de avanzar hacia un tipo de *gobierno semipresidencial*, hemos analizado sus características generales de carácter institucional, como asimismo determinado que esta modalidad de gobierno constituye un gobierno más flexible que permite superar las rigideces y bloqueos institucionales del presidencialismo, como asimismo posibilita diversas variantes dependiendo de la distribución de atribuciones entre el Presidente de la República y el Gobierno conducido por el Primer Ministro, además de poder oscilar en virtud de las relaciones entre las diversas fuerzas políticas y su peso específico en el Parlamento como en el gobierno, sin perjuicio de las relaciones entre el Presidente y el Parlamento para determinar la conformación del gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR BULGARELLI, Óscar. (1979). *La Constitución de 1949*. (San José, Ed. Costa Rica).
- AGUIRRE RAMÍREZ, Gonzalo. (1985). “La Competencia del Poder Ejecutivo en la Constitución Nacional de 1967”, en *Temas de Derecho Constitucional* (Nº 1), (Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay).
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. (2001). “Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional”. En *Perfiles Latinoamericanos*, (Año 9 Nº 19), pp. 153-179.
- ALMOND, Gabriel y BIRGHMAN, Powel. (1966). *The comparative politics. A development Approach*. (Lille, Brown & Co).
- ANDUEZA, José Guillermo. (2007). “¿Presidencialismo caudillista o cesarista?”, en Casal H., J.M.; Arismendi A., A. y Carrillo A., C. (coordinadores). *Tendencias Actuales del Derecho Constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*. (Caracas, Ed. Universidad Central y Universidad Católica Andrés Bello), pp. 431 y ss.
- ARISMENDI A., Alfredo. (2007). “Separación de los poderes y el sistema presidencial”, en Casal H., J.M.; Arismendi A., y Carrillo, A., C. (coordinadores). *Tendencias Actuales del Derecho Constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*. (Caracas. Ed. Universidad Central y Universidad Católica Andrés Bello).
- ARRIAGADA H., Genaro. (1992). “Después de los presidencialismos ...¿Qué?”, en Godoy, Óscar (ed.). *Cambio de régimen político*. (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile), pp. 57-101.

- Asamblea Nacional Constituyente de 1949*, (1979). Tomo I, pp. 476-479. Citado en Aguilar Bulgarelli, Óscar. (1979). *La Constitución de 1949. Antecedentes y proyecciones*. (San José, Ed. Costa Rica).
- BARBAGELATA, Aníbal Luis. (1985). “La competencia del Consejo de Ministros en la Constitución uruguaya de 1967”, en *Temas de Derecho Constitucional*, (Nº 1), (Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria).
- BINGHMAN POWELL, G. (1982). *Contemporary democracies. Participation, stability and violence*. Cambridge.
- BLONDEL, J. y otros. (1981). *El Gobierno: Estudios comparados*. (Madrid, Ed. Alianza Universidad).
- BREWER CARIAS, Alan. (2000). *La Constitución de 1999*. (Caracas).
- BURDEAU, Georges. 1977. *Traité de Science Politique*, tomo IX. (Paris, Ed. LGDJ).
- CARBALLO, M. (1976). “Le caractère présidencialiste des régimes politiques ibéro-américains”, en *Études offres á J., Lambert*, (París, Ed. Cujas), pp.147-163.
- CARPIZO, Jorge. (1999). “México ¿sistema presidencial o parlamentario?”, en *Cuestiones Constitucionales*, (julio-diciembre de 1999), pp. 49 y ss.
- CARPIZO, Jorge. (2007). *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. (Ciudad de México, D.F, Ed. UNAM), pp. 193-218.
- CASAL H., Jesús María; ARISMENDI A., y CARRILLO, A., C. (coordinadores). (2007). *Tendencias Actuales del Derecho Constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*. (Caracas. Ed. Universidad Central y Universidad Católica Andrés Bello).
- CASSINELLI M., Horacio. (1967). *Alcances y aplicación de la nueva Constitución uruguaya*. (Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria).
- CASSINELLI MUÑOZ, Horacio. (1985). ”La jefatura del Estado en la Constitución uruguaya”, en *Temas de Derecho Constitucional*, Nº 1, (Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria).
- COLOMER VIADEL, Antonio. (1992). “El presidencialismo iberoamericano”, en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. (Ciudad de México, D.F., Ed. Universidad Autónoma de México), pp. 139 y ss.
- COMBELLAS, Ricardo (ed.). (1996). *El nuevo derecho constitucional latinoamericano*, (Caracas, CIEDLA).
- CONAC, Gérard. (1977). “Pour une Théorie du présidentialisme. Quelques réflexions sur les présidentialismes latino-américains”, in *Le Pouvoir. Mél. Georges Burdeau*, (Paris, LGDJ).
- CORREA FREITAS, Rubén. (2002). “Las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en la Constitución Uruguaya”, en Mora-Donato, Cecilia.

- Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.* (Ciudad de México, D.F, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM), pp. 143-165.
- CECCANTI, S.; MASSARI, O.; PASQUINO, G. (1996). *Semipresidencialismo. Analisi delle esperienze europee.* (Bologne, Ed. Il Mulino).
- CHARLOT, Jean. (1994). *La politique en France.* (Paris, Éditions de Fallois).
- COLOMER V., Antonio. (1992). “El presidencialismo Iberoamericano”, en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.* (Ciudad de México, D.F., Ed. Universidad Autónoma de México), pp. 139 y ss.
- COLOMER, Josep y NEGRETTO, Gabriel. (2002). “La gobernanza de la democracia presidencial”, en Mora-Donatto, Cecilia (coord.), *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.* (Ciudad de México, D.F, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM), pp. 79-124.
- CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. (1992). “Análisis del régimen semipresidencial en Chile”, en Godoy, Óscar (editor). *Cambio de régimen político.* (Santiago, Ed. Universidad Católica de Chile), pp. 117-140.
- CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. (1984). *El sistema democrático en América Latina.* (Santiago, Ed. ICHEH).
- DE LUCENA, Manuel. (1996). “Semipresidencialismo: teoria geral e práticas portuguesas” (I), en *Analisis Social*, (Vol. XXXI Nº 138, 4º).
- DUHAMEL, Olivier. (1993). *Le pouvoir politique en France.* (Paris, Editions du Seuil).
- DUVERGER, Maurice. (1980). “A new Political System Model: Semi-Presidential Government”, en *Journal of Political Research*, (Volumen 8 Nº 2).
- DUVERGER, Maurice. (1978). *Institutions politiques et Droit Constitutionnel.* Tomo I, (Paris, Ed. PUF).
- DUVERGER, Maurice. (1978 a). *Echec au Roi.* (Paris, Ed. Albin-Michel).
- ELGIE, Robert and MOESTRUP, Sophia. (2008). “The impact of semi-presidentialism on the performance of democracy in Central and Eastern Europe”, in Elgie, Robert and Moestrup, Sophia (eds.), *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe.* (Manchester, Manchester University Press).
- ELGIE, R. (2007). “What is semi-presidentialism and where is it found?”, en Elgie, R. y Moestrup, S. (ed.). *Semipresidencialismo outside Europe. A comparative study.* (Londres-Nueva York, Rudledge).
- ELGIE, R. y MOESTRUP, Sophia (ed.) (2007a). *Semipresidencialismo outside Europe. A comparative study.* (Londres-Nueva York, Rudledge).

- ELGIE, R. (2005). "A Fresh Look at Semi-Presidentialism Varieties on a Theme", *Journal of Democracy*, 16(3), pp. 98-112.
- ELGIE, R. and MCMENAMIN, Iain. (2008). "Semi-presidentialism and Democratic Performance", en *Japanese Journal of Political Science* (9, 3), pp. 323-340.
- ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. (2002). "Presidencialismo Latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del estado de derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto", en *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Serie Doctrina Jurídica Nº 101, pp. 192-193. (Ciudad de México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA, Eloy. (1997). "Algunas notas sobre la evolución del presidencialismo latinoamericano", en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, Nº 20 y 21, (Valencia, Universidad de Valencia).
- FERREYRA, Raúl Gustavo. (2002). "Crisis de las potestades del Congreso. A propósito de algunas patologías del sistema de gobierno presidencialista argentino", en Mora-Donato, Cecilia. *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. (Ciudad de México D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM).
- FLORES JUBERÍAS, Carlos (director), (1997). *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*. Primera edición. (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales).
- FRANCO-GARCÍA, José María. (1982). *Estado Federal y Estado Regional. El derecho venezolano en 1982*. (Caracas, Universidad Central de Venezuela).
- GARCÍA BELAÚNDE, D. y otros. (1992). *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*. (Madrid, Ed. Dykinson).
- GARCÍA BELAÚNDE, Domingo; HERRERA AÑEZ, William y otros. (2017). *El presidencialismo latinoamericano y sus claroscuros*. (Cochabamba, Grupo Editorial Kipus).
- GAUDEMEL, Paul Marie. (1966). *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*. (Paris, Editions Montchrestien).
- Godoy, Óscar (editor). (1992). *Cambio de régimen político*. (Santiago, Ed. Universidad Católica de Chile).
- GOOSENS, Charles. (1969). "Le régime parlementaire des états européens", en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués-Laso*, tomo III. (Madrid, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local), pp. 657-658.

- GROS ESPIELL, Héctor y ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G. (2008). “La evolución político-constitucional de Uruguay entre 1975 y 2005”, en *Revista Estudios Constitucionales*, (Año 6, Nº 2), pp. 399-433.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M. (1983). *Los regímenes políticos contemporáneos*. Sexta Edición, (Madrid, Ed. Tecnos).
- FERREIRA RUBIO, Delia M. and GORETTI, Matteo. (2000). “Executive-Legislative relationship in Argentina: From Menem’s *Decretazo* to a new style?”, en *Argentina 2000: Politics, Economy, Society and International Relations*. Oxford, May 15-17. <http://deliaferreira.com.ar/pdf/at-gobierno/GobiernoporDecreto-Oxford2000.pdf>.
- FLORES JUBERÍAS, Carlos. (1994). “Caracteres fundamentales de la nueva Constitución rumana de 1991”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nº 85), Madrid, pp. 197-233.
- FLORES JUBERÍAS, Carlos (director). (1997). *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*. (Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales en coedición con Edicions Alfons El Magnanim y Generalitat Valenciana).
- GODOY, Óscar. (1990). “El régimen parlamentario: una opción política para Chile”, en Godoy, Óscar. *Hacia una Democracia moderna. La opción parlamentaria*. (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile).
- GODOY, Óscar (Coord). (1990a). *Hacia una Democracia moderna. La opción parlamentaria*. (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile).
- HIDALGO, Alfredo. (1996). *Una revisión de la noción semipresidencial. Finlandia y Francia, dos modelos semipresidenciales frente a frente*. Working Papers Nº 122, (Barcelona, Universidad de Cádiz).
- JANSSON, Jean-Magnus. “Le Président de la République : arbitre ou dirigeant?”, *Journées Internationales organisées par l’Institut Charles de Gaulle*, EH. 389. Unesco, París, del 19 al 24 de noviembre de 1990.
- JIMÉNEZ, Mario Alberto. (1962). *Obras completas*. Costa Rica.
- JULIEN-LAFERRIERE, Francois. (1997). “La Constitución rumana del 8 de diciembre de 1991 o el difícil aprendizaje de la democracia”, en Flores Juberías, Carlos (director), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*. (Madrid, Ed. Centro de Estudios Constitucionales en coedición con Edicions Alfons El Magnanim y Generalitat Valenciana).
- LAMBERT, Jacques. (1963). “La transposition du régime présidentiel hors des États-Unis: Le cas de l’Amérique Latine”. *Revue française de science politique*, (Volumen 13 Nº 3), pp. 577-600.

- LANZARO, Jorge. (Comp.) (2001). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. (Buenos Aires, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales).
- LIJPHART, A. (1990). "Presidencialismo y democracia de mayoría", en Godoy, Óscar, en *Hacia una Democracia moderna. La opción parlamentaria*. (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile).
- LIJPHART, A. (1987). *Las democracias contemporáneas*. (Barcelona, Ed. Ariel, Ciencia Política).
- LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo. (1997). *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*. (Madrid, Ed. Alianza Universidad).
- LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo. (eds.) (1994). *The failure of presidential democracy*. (Baltimore. The Johns Hopkins University Press).
- LINZ, Juan. (1993). "Los peligros del presidencialismo", en Linz, Juan y otros. *Reformas al presidencialismo en América Latina. ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo?*. (Caracas, Ed. Comisión Andina de Juristas y Editorial Jurídica Venezolana), pp. 33 y ss.
- LINZ, Juan (1990). "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia?", en Godoy, Óscar. *Hacia una Democracia moderna. La opción parlamentaria*. (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile), pp. 46 y ss.
- LOEWENSTEIN, Karl. (1949). "Étude de droit compraré sur la présidence de la République". en *Revue de Droit Public*, tomo LXV, pp. 160 y ss.
- MAINWARING, Scott. (1995). "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", en *Revista de Estudios Políticos* (88/1995).
- MARTÍNEZ, Rafael y GARRIDO, Antonio. (2000). *Sistemas mixtos de gobierno de tendencia presidencial*, W.P. N° 184. (Barcelona, Institut de Ciencies Polítiques i Socials).
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel. (1999). "¿Un sistema de gobierno semipresidencial?. Notas escépticas sobre una posible reforma institucional", en *Revista de Derecho Político*, (Nº 46).
- MASSARI, O. (1996). "I sistemi semipresidenciali difference e analyse in prospettiva comparata", en Ceccanti, S.; Massari, O. ; Pasquino, G. *Semipresidencialismo. Analisi delle esperienze europee*. (Bologne. Il Mulino).
- MIRANDA, Jorge. (2006). "As instituições políticas portuguesas", en Tajaíra Tejada, Javier (coord.). *La Constitución portuguesa de 1976. Un estudio académico treinta años después*. (Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales).

- MODERNE, Franck. (2001). “Les avatars du présidentialisme dans les États latino-américains”, en *Revista Pouvoirs*, (Nº 98) 2001/3, pp. 63-87.
- MORA-DONATO, Cecilia. (2002). *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. (Ciudad de México, D.F, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM).
- MOESTRUP, Sophia (2007), “Semi-Presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance?”, in Robert Elgie and Sophia Moestrup (eds.), *Semi-presidentialism Outside Europe*, (London: Routledge), pp. 30-55.
- NATALE, Alberto. (1995). *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*. (Buenos Aires, Ed. Depalma).
- NINO, Carlos Santiago. (1992). *Fundamentos de Derecho Constitucional*. (Buenos Aires. Ed. Astrea).
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. (2001). “Los regímenes presidencialistas de América Latina”, en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, pp. 455-494.
- NOGUEIRA ALCALÁ. Humberto. (1993). *Regímenes Políticos Contemporáneos*. (Santiago, Editorial Jurídica de Chile).
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. (1988). “I regimi presidenciali di América Latina”, *Quaderni Costituzionali*, t. VIII, (Nº 3), Italia, diciembre de 1988.
- NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. (1986). *Ánalisis crítico del presidencialismo y consideraciones sobre una alternativa de régimen semipresidencial para Chile*. D/7/86. Santiago, Ed. ICHEH).
- NOGUEIRA, Humberto. (1985). “El presidencialismo en la práctica política”, en *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, (Nº 77 mayo-junio), pp. 88-98.
- NOGUEIRA, Humberto. (1983). *Les formes de gouvernement au Chili*. Tesis doctorado en Derecho Constitucional. Universidad Católica de Lovaina La Nueva.
- NOHLEN, Dieter. (1999). *Sistema de Gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos*. (Ciudad de México, D.F, Ed. Tribunal Electoral del Poder Judicial).
- NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario. (eds.) (1998). *El presidencialismo renovado*. (Caracas, Ed. Nueva Sociedad).
- PAOLI, Francisco. (2006). *La transición incompleta*, (México, Granados Chapa Editores).
- PASQUINO, G. (1996). “Duetti e duelli: l’adaptabilidad del semipresidencialismo”, en CECCANTI, S.; MASSARI, O.; PASQUINO, G. *Semipresidencialismo. Analisi delle esperienze europee*. (Bologne, Ed. Il Mulino).

- PÉREZ-LINÁN, Aníbal. (2003). “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿hacia un nuevo presidencialismo?. *Latin American Research Review*. Volumen 38 (Nº 3), octubre 2003, pp. 149-164.
- PLANAS, Sergio. (1997). *Regímenes Políticos Contemporáneos*. (Ciudad de México, D.F, Ed. Fondo de Cultura Económica).
- REAL, Alberto-Ramón. (1969). “Primeras perspectivas de la Constitución uruguaya de 1967”, en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX, obra en homenaje a Enrique Sayagués-Laso*, tomo III, (Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local).
- QUIROGA LAVIÉ, H. (1991). *Derecho Constitucional latinoamericano*. (Ciudad de México, D.F, Ed. Universidad Autónoma de México).
- ROY, Maurice-Pierre. (1979). *Les régimes politiques du tiers monde*. (Paris, Ed. LGDJ).
- SABSAY, Daniel y ONAINDIA, José. (1997). *La Constitución de los Argentinos*. Ed. (Buenos Aires, ERREPAR).
- SAGÜÉS, Néstor Pedro. (2003). “Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistemático para la gobernabilidad democrática: El ‘minipremier’ en el Perú y en la Argentina. Experiencias y perspectivas”. *Revista Peruana de Derecho Público*, año 4 (Nº 7), julio-diciembre de 2003.
- SALGADO PESANTES, Hernán. (2002). “La hegemonía del Ejecutivo en el sistema presidencial de Latinoamérica, entre el mito y la realidad”, en Mora-Donato, Cecilia. *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, (Ciudad de México, D.F. UNAM).
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis. (1976). *Principios de Teoría Política*. (Madrid, Editora Nacional).
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis. (1980). *Curso de derecho constitucional comparado*. (Madrid, Ed. Universidad de Madrid).
- SARTORI, Giovani. (1996). *Ingeniería Constitucional. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Ed. Fondo de Cultura Económica, (Ciudad de México, D.F.).
- SARTORI, Giovanni. (1996a). *Ingeniería constitucional comparada*. Primera edición, México, primera reimpresión, Santiago.
- SARTORI, G. (1990). “Neither Presidentialism or parliamentarism”, en Valenzuela, A. (comp.), *Presidential or parliamentary democracy*. Baltimore, John Hopkins University Press; hay traducción en GODOY, Óscar (ed.). *Cambio de régimen político*. Ediciones (Santiago, Universidad Católica de Chile), 1992, pp. 37-53.

- SEMINO, Miguel Ángel. (1993). “El parlamentarismo en el Uruguay (Teoría y realidad)”, en *Vox Juris, Revista de Derecho*. (Lima, Universidad de San Martín de Porres), pp. 235-242.
- SHUGART, Matthew Soberg y CAREY, John M., (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- TAJADURA TEJADA, Javier (coord.). (2006). *La Constitución portuguesa de 1976. Un estudio académico treinta años después*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- VALADÉS, Diego. (1998). *El control del poder*. Ed. UNAM, Ciudad de México, D.F.
- VARIOS AUTORES. (1994). *La reforma constitucional argentina*. Asociación Argentina de 1994. Buenos Aires.
- VASILESCU, Florin. (1995). “Considerations sur le régime politique actuel de la Roumanie”, en *Revue Francaise de Droit Constitutionnel N° 23*, Paris, pp. 451-458.
- VIDAL PERDOMO, Jaime. (1999). *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*, (Bogotá, Legis).
- VIDAL PERDOMO, Jaime. (2003). “Le régime présidentiel en Colombie”. *International Law. Revista Colombiana de Derecho Internacional*, (2003, N° 1, junio), pp. 83-102. revistainternationallaw.javeriana.edu.co/descargas.php?
- VIDAL PERDOMO, Jaime. (1999). *Derecho constitucional general e instituciones políticas colombianas*. Octava edición. (Bogotá, Ed. Legis).
- VOLPI, Mauro. (2014). *Il semipresidencialismo tra teoría e realita*. (Bologna, Bononia University Press).
- WYRZYKOWSKI, Miroslaw. (1997). “Las reformas constitucionales en Polonia”, en Flores Juberías, Carlos (director), *Las nuevas instituciones políticas de la Europa Oriental*. Ed. Centro de Estudios Constitucionales en coedición con Edicions Alfons El Magnanim y Generalitat Valenciana, Madrid, pp. 39-88.