

LOS PRESIDENCIALISMOS LATINOAMERICANOS

Humberto NOGUEIRA ALCALÁ*

SUMARIO: I. Palabras iniciales. II. Los diversos tipos de presidencialismo democrático en América Latina. III. Consideraciones sobre la práctica política de los regímenes presidencialistas en América Latina. IV. Consideraciones finales sobre el presidencialismo latinoamericano.

I. PALABRAS INICIALES

Deseamos brindar un testimonio de reconocimiento al querido colega y amigo Jorge Carpizo, quien nos dejara de acompañar en nuestro peregrinaje terreno en forma tan repentina y poco esperada. Sin embargo, Jorge seguirá presente en la comunidad de constitucionalistas latinoamericanos por su destacada obra y tarea académica, de autoridad universitaria y en cargos nacionales en México, como por su relevante tarea como presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional hasta el día de su fallecimiento.

Queremos testimoniar nuestro afecto, tratando uno de sus temas de análisis y preocupación académica, el presidencialismo latinoamericano, respecto del cual tuvimos muchos diálogos a través de los distintos encuentros, seminarios y congresos desarrollados en varias décadas de actividad académica.

1. Concepto genérico de presidencialismo

El presidencialismo latinoamericano tiene ya casi dos siglos de desarrollo desde sus primeros balbuceos institucionales al inicio de la constitución

* Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Católica de Lovaina la Nueva, Bélgica; profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Talca; director del Centro de Estudios Constitucionales de Chile y del Doctorado en Derecho de la Universidad de Talca, Chile; vicepresidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Constitucional; miembro del Consejo Directivo de la Academia Judicial de Chile.

de nuestras repúblicas al triunfar los procesos independentistas en la segunda e inicios de la tercera década del siglo XIX, donde ya se pueden ver matizaciones específicas, aun cuando ellas operan dentro de un marco institucional básico común.

El *presidencialismo latinoamericano* podemos conceptualizarlo, genéricamente, como un tipo de gobierno democrático representativo de separación de poderes, dotado de un Ejecutivo monista cuyo órgano central es un presidente de la República elegido por sufragio universal, por un periodo fijo de tiempo, responsable políticamente solo ante la ciudadanía, quien desempeña las funciones simultáneamente de jefe de Estado, de jefe de gobierno y de la administración, siendo los ministros colaboradores en la función de gobierno mientras cuenten con su confianza política. El presidente de la República desempeña importantes funciones colegisladoras junto al Congreso, el cual dispone además de facultades fiscalizadoras del gobierno y puede hacer efectiva la acusación constitucional del presidente, los ministros y otras autoridades.

Este presidencialismo latinoamericano, como ya señalaba Jacques Lambert, desde una perspectiva de primera mitad del siglo XX, es un régimen original que responde a un doble imperativo; la necesidad, por una parte, de dotar 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 poder¹ y desean ser auténticos estados de derecho democráticos.

Sagüés, recuerda la perspectiva de Alberdi del siglo XIX, en el capítulo XXV de sus Bases donde puntualizaba “tres ideas-fuerza sobre el gobierno en América Latina: a) de su formación depende la suerte de los Estados Unidos de la América del Sur; b) resulta necesario un presidente constitucional que pueda asumir las facultades de un rey en el instante que la anarquía lo desobedece como presidente republicano, y c) dad al Poder Ejecutivo todo el poder posible, pero dádsele por medio de una Constitución”.²

¹ Lambert, Jacques, “Amérique Latine”, *cit.*, p. 22. Véase también, Blondel, J. *et al.*, 1981; *El Gobierno: estudios comparados*, Madrid, Alianza Universidad; Almond, Gabriel y Birchman, Powel, *The comparative politics. A development Approach*, Lille, Brown & Co., 1966; Liphart, Arend, *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Barcelona, Ariel, 1991; Jiménez de Parga, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*. 6a. ed., Tecnos, 1983.

² Sagüés, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*, t. I, 2a. ed., Buenos Aires, Astrea, 1997, p. 443.

En una perspectiva similar, haciendo un diagnóstico de la situación del presidencialismo, un destacado intelectual peruano, Víctor Andrés Belaúnde, señalaba: "... podemos decir, sin exageración que el Presidente de la República es un virrey sin monarca, sin Consejo de Indias, sin oidores y sin juicio de residencia".³

Este presidencialismo latinoamericano ha sido denominado también por autores europeos como "*cesarismo representativo*", para quienes el régimen, si funciona correctamente, establece un poder del jefe de Estado amplio pero limitado, estando sometido a distintos tipos de control político y fiscalización jurídica; el presidente de la República ejerce sus funciones según una regla constitucional preestablecida, respetando las demás instituciones y órganos estatales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, asimismo el texto constitucional asegura y garantiza los derechos fundamentales. La autoridad del presidente proviene de una elección popular desarrollada en forma competitiva, en elecciones libres, informadas y transparentes. El mandato presidencial es fijo y acotado en el tiempo, no excediendo de seis años; el presidente de la República posee amplios poderes de los cuales solo responde ante el pueblo que lo eligió, aun cuando comparte el poder político del Estado con un parlamento con prerrogativas limitadas, ya que el Ejecutivo se convierte en órgano colegislador con importantes atribuciones en esta materia. El Poder Judicial en este esquema desarrolla sus funciones y atribuciones con independencia funcional del gobierno y del Congreso Nacional o parlamento.

La preponderancia presidencial en América Latina⁴ ha buscado explicarse a través de diversos factores, entre ellos pueden señalarse los siguientes: a) la tendencia a la personalización del poder en la persona del presidente de la República, producto de un cierto grado de inmadurez política o de un limitado nivel de cultura política del pueblo; b) la manipulación del Congreso por el presidente a través de favores electorales y elementos de corrupción, que aparecen hasta el presente en diversos

³ Belaúnde, Víctor Andrés, "La crisis presente", en *Obras Completas*, t. II, Lima, 1987, p. 86.

⁴ Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*. Universidad de Madrid, 1980, pp. 245-246; Carballo, M., "Le caractère présidentiel des régimes politiques ibéroaméricains", en *Études offerts à J. Lambert*, París, Cujas, 1976, pp.147-163; Nogueira, Humberto, *Les formes de gouvernement au Chili*, Tesis doctorado en Derecho Constitucional. Universidad Católica de Lovaina, Lovaina La Nueva, Bélgica, 1983; García Belaúnde, D. et al., *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, España, Dykinson, 1992; Quiroga Lavié, H., *Derecho Constitucional latinoamericano*, México, UNAM; Cumplido Cereceda, Francisco, *El sistema democrático en América Latina*, Santiago, ICHEH, 1984.

estados latinoamericanos; *c*) en ocasiones un presidente de la República que es el líder político no solo del gobierno sino también de una mayoría parlamentaria, debilitándose los controles interorgánicos, especialmente, si el presidente es reelegible inmediatamente o en forma indefinida; *d*) el adaptarse a las necesidades de la realidad de países en vías de desarrollo, en la mayor parte de los casos, lo que a menudo lleva a la concreción de políticas populistas de corto plazo, y *e*) el otorgamiento al presidente de la República, de poderes mucho más amplios de los que no dispone el presidente de los Estados Unidos de América.⁵

Cualquiera que sea el peso en los diferentes países latinoamericanos de cada uno de los factores señalados, al menos hay un hecho objetivo de carácter normativo constitucional, que se hace presente siempre, la amplitud de los poderes presidenciales por encima de los que posee el presidente de los Estados Unidos de América,⁶ lo que permite diferenciar desde el punto de vista jurídico los presidencialismos latinoamericanos en sus distintas variantes del tipo de gobierno presidencial propio de los Estados Unidos de América.

2. *Las competencias de los presidentes latinoamericanos en materia legislativa y poderes de crisis*

Los presidentes latinoamericanos disponen a menudo de las siguientes atribuciones que no posee constitucionalmente el presidente de los Estados Unidos en materia legislativa: 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; veto suspensivo parcial; delegación de facultades legislativas en el presidente de la República y poderes de crisis o de estados de excepción.

Como dice Wyrwa, los poderes de crisis permiten al presidente disponer de prerrogativas que como aquéllas que le delegan el poder de legislar, permiten resolver numerosas cuestiones de la vida nacional.⁷ A su vez,

⁵ Lambert, Jacques, “La Transposition du régime présidentiel hors les Etats Unis”, *op. cit.*, pp. 583-592.

⁶ Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, España, Universidad de Madrid, 1980, pp. 245 y 246.

⁷ Wyrwa, Tadeuz, *Les république Andines*, París, L.G.D.J., 1972, p. 537.

como lo señala Roy, “la definición de las circunstancias excepcionales es generalmente bastante vaga y autoriza interpretaciones extensivas”.⁸

3. *Los controles del presidencialismo para evitar el riesgo autocrático*

Ello se realiza a menudo por medio de tres técnicas: a) el mandato de duración limitada y fija; b) la acusación constitucional, y c) la prohibición de reelección inmediata del presidente de la República, aun cuando una cantidad de países significativa ha establecido la reelección inmediata del presidente de la República, como son los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y Venezuela, para solo señalar algunos ejemplos.

A. *La regla del mandato fijo y relativamente breve*

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

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

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

Sin embargo, 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

⁸ Roy, Maurice-Pierre, *Les régimes politiques du tiers monde*, París, L.G.D.J. 1979, p. 103.

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

La regla de la duración fija y limitada de ejercicio del mandato presidencial, garantiza por regla general, estabilidad durante el ejercicio del mismo por un periodo que varía de cuatro a seis años, desarrollándose en Latinoamérica en el último tiempo una tendencia al acortamiento de los mandatos presidenciales, siendo la media actualmente de 4.6 años en la región.

En América Latina la tendencia general es a establecer elecciones presidenciales con doble vuelta y mayoría absoluta, salvo casos excepcionales. Dentro de estos últimos es necesario señalar los casos de Argentina y de Costa Rica.

El artículo 94 de la Constitución Argentina de 1994 establece también la doble vuelta o *ballotage*, pero lo atenúa razonablemente cuando en el artículo 97 establece “cuando la fórmula que resulte más 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 proclamadas como presidente y vicepresidente de la Nación”.

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

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

La regla técnica vigente de no reelección inmediata del presidente de la República tiene por fin impedir que los presidentes puedan presidir su propia reelección, situación que podría, por el cúmulo de poderes que posee, transformar un régimen democrático en un poder autoritario peligroso, por medio de una renovación de manera continua del mandato presi-

dencial,⁹ lo que generalmente conduce a un copamiento de todos los órganos estatales, con pérdida de independencia de la judicatura y de la efectividad de los controles interorgánicos.

Una parte de países presidencialistas latinoamericanos establecen la no reelección del presidente de la República para el periodo constitucional siguiente, posibilitándola después de transcurrido uno o más periodos presidenciales fuera del poder, como ocurre en Costa Rica,¹⁰ Chile, El Salvador, Guatemala, República Dominicana, Panamá, Perú y Uruguay; otros países establecen la prohibición absoluta de reelección, ellos son Guatemala,¹¹ Honduras,¹² México¹³ y Paraguay,¹⁴ la reelección presiden-

⁹ Roy, Maurice-Pierre. *Les regimes politiques du tiers monde*, cit., p. 97.

¹⁰ En Costa Rica, la Ley 4349 de 1969 modificó la Constitución de 1949 para establecer la prohibición absoluta de la reelección. Sin embargo, mediante la sentencia 2771 de 2003, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró la nulidad de la reforma, por cuanto restringía un derecho político reconocido por el Constituyente originario, decisión que solo podía ser tomada por una Asamblea Constituyente. De acuerdo con dicha sentencia, como lo establece el mismo fallo, recuperó vigencia la norma constitucional original que había sido derogada en 1969, que prohibía la reelección de las personas que hubieran ejercido la Presidencia dentro de los ocho años anteriores al inicio del periodo presidencial para el cual se convocaba la elección.

¹¹ La Constitución de Guatemala establece como un deber de los ciudadanos “defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República” (C.P., artículo 136.f), y prescribe que “la reelección o la prolongación del periodo presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley.

El mandato que se pretenda ejercer será nulo” (artículo 187).

¹² La Constitución de Honduras, en el artículo 4 de la Constitución dispone: “La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la Patria”. El artículo 42.5 establece que la calidad de ciudadano se pierde “por incitar, promover o apoyar el continuismo o la reelección del Presidente de la República”. Asimismo determina que quien haya sido titular del Poder Ejecutivo no podrá ser elegido presidente, y que quien “quebrante esa disposición o proponga su reforma, así como aquellos que los apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública” (artículo 239).

¹³ El artículo 83 de la Constitución de México determina que “El Presidente entrará a ejercer su encargo el 1o. de diciembre y durará en el seis años. El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto” (reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933).

¹⁴ El artículo 229 de la Constitución de Paraguay dispone que “El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales.

cial está siempre prohibida para quien ya ha ejercido la Presidencia de la República, siendo en el caso de Honduras una cláusula pétrea.

A partir de la última década del siglo XX y en la primera del siglo XXI se ha desarrollado una tendencia a establecer en los sistemas constitucionales latinoamericanos la reelección presidencial inmediata, vale decir, que el presidente en ejercicio pueda presentarse inmediatamente para un segundo periodo presidencial como ocurre en Argentina (1994), Bolivia (2009), Brasil (1997), Colombia (2004), Ecuador (2008), Nicaragua¹⁵ y en Venezuela, que se pasó de la posibilidad de reelección inmediata (1999) a la reelección indefinida (2009), posibilitando la reelección por tercer periodo consecutivo del presidente Chávez en 2012.

a. Los argumentos desplegados para posibilitar o prohibir la reelección presidencial inmediata en los presidencialismos

En cuanto al tema mismo de la reelección presidencial, a través del tiempo partiendo desde fines del siglo XVIII en los Estados Unidos de América hasta el presente, se han presentado diversos argumentos a favor y en contra de la reelección presidencial en nuestro continente.

Los principales argumentos favorables a la reelección son los siguientes:

- 1) El primer argumento democrático: el cuerpo político de la sociedad tiene la autoridad y potestad para poder reelegir a un presidente de la República, si lo considera conveniente, especialmente si en su periodo de gobierno ha realizado, en opinión de sus electores, un buen gobierno.
- 2) La prohibición de reelección eliminara el aliciente para desarrollar buenos gobiernos.¹⁶ Giovanni Sartori que señala los presidentes que gobiernan bien deben ser recompensados, deben tener alicientes para un buen cumplimiento de su tarea, con la posibilidad de reelección.¹⁷

Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo vicepresidente de la República.

¹⁵ Una sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Nicaragua de 2008, posibilitó al presidente Daniel Ortega un mandato consecutivo.

¹⁶ Hamilton, Alexander *et al.*, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 308 y ss.

¹⁷ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica 1994, p. 191.

Este es un argumento que se ha mantenido a través del tiempo, con diversos matices.

A su vez, quienes son contrarios a la *reelección inmediata* del presidente de la República, como asimismo, quienes en una posición más radical son contrarios siempre a un segundo mandato presidencial para la misma persona que ya ha ejercido un periodo presidencial, desarrollan los siguientes argumentos:

- 1) La reelección inmediata agrava la perspectiva de concentración del poder en la persona del presidente de la República, el cual institucionalmente ya tiene un poder bastante hegemónico en los tipos de gobierno presidencialistas latinoamericanos, contribuyendo a generar un hiperpresidencialismo que debilita la institucionalidad constitucional republicana y posibilita el riesgo de aventuras populistas autoritarias, de las cuales los casos de Stroessner (1954-1989) en Paraguay; Balaguer (1960-1962, 1966-1978 y 1986-1996) en República Dominicana; Fujimori en Perú (1990-2001), y Chávez en Venezuela (desde 1998 hasta la actualidad), son ejemplos claros.
- 2) La reelección inmediata puede generar una afectación del principio de separación de funciones, ya que la mantención del mismo presidente de la República por dos o más periodos consecutivos posibilita el nombramiento de muchas autoridades y funcionarios de diversas ramas del poder público, afectándose la independencia de dichos órganos y la posibilidad de control interorgánico horizontal del poder presidencial, como asimismo se afecta la autonomía funcional de diversos órganos del Estado. Esto último se aprecia especialmente respecto del Poder Judicial, como asimismo en el caso de los tribunales constitucionales, los órganos de control (Contraloría General de la República, Banco Central, etcétera) y la jurisdicción electoral. El ejemplo más claro en esta materia en el contexto sudamericano es el caso de Venezuela, desde 1999 a la fecha.
- 3) La reelección inmediata establece una ventaja para el presidente candidato, el cual se encuentra en el ejercicio del poder, quien utilizará dicho poder para influir en su reelección, con el peligro de utilizar los recursos y bienes del Estado para ello y generar una desigualdad o asimetría de oportunidades entre los candidatos que compiten, especialmente en países con institucionalidad débil, desarrollando asimismo caudillismos y clientelismos nefastos para el desarrollo institucional de los Estados.

- 4) El régimen republicano impide la perpetuación del poder de la misma persona en la misma función, exigiendo la posibilidad real de alternancia en el ejercicio del gobierno, la posibilidad de reelección indefinida del presidente de la República transformaría la modalidad de república en una especie de monarquía electiva. El continuismo personalista en el poder debilita generalmente la institucionalidad constitucional republicana democrática, aumenta el riesgo de uso arbitrario del poder, disminuyen los controles del poder mismo por el debilitamiento de la independencia y autonomía funcional de los otros órganos del Estado y aumenta significativamente los riesgos de paso a regímenes autoritarios o populistas.
- 5) La reelección inmediata debilita la cultura institucional de los Estados y favorece las perspectivas de los personalismos caudillistas que tanto daño han hecho tradicionalmente al sistema institucional democrático en América Latina.
- 6) La reelección presidencial inmediata tiende a debilitar el sistema de partidos políticos programáticos, los cuales tienden a convertirse solo en elementos instrumentales pragmáticos de carácter electoralistas al servicio del líder que busca perpetuarse en el poder gubernamental.
- 7) Posibilita el manejo de las políticas públicas, la economía y el gasto público en perspectiva de los intereses de su reelección
- 8) Genera una asimetría de oportunidades de participación en la respectiva elección por la diferencia de visibilidad pública y presencia en los medios de comunicación social del candidato presidente en ejercicio con los demás candidatos, el contar con recursos y medios propios de la función presidencial para utilizarlos en beneficio de su propia campaña de reelección inmediata.
- 9) La prohibición de reelección inmediata posibilita la renovación de la política, el surgimiento de nuevas alternativas, como asimismo, la oxigenación del sistema político, e indirectamente favorece la institucionalización del régimen democrático.

Consideramos que los argumentos a favor y en contra de la reelección deben ser analizados en el contexto de cada país, teniendo presente su cultura política, su desarrollo institucional y su realidad política. No hay una receta común para todos los Estados latinoamericanos en la materia, aun cuando nos inclinamos a sostener como regla general la conveniencia de la *no reelección inmediata del presidente de la República*, regla que ha prestado buenos servicios a la institucionalidad democrática de los países que la consagran, entre los que podemos destacar, entre otros, a Chile, Costa Rica, México y Uruguay.

La variable reelección presidencial es un elemento que debe analizarse en conjunto con otros elementos copulativos tales como la duración del mandato presidencial y el método electoral de elección presidencial de mayoría relativa o mayoría absoluta, siendo el conjunto de ellas el determinante de los efectos en el conjunto del sistema constitucional en un régimen presidencialista.¹⁸

Las reformas constitucionales en materia de periodo presidencial, reelección y método de elección del presidente de la República generalmente son desarrolladas desde el gobierno de acuerdo a sus intereses políticos contingentes, en la medida que la modificación sirva a sus propios intereses y contribuya a su permanencia en el poder,¹⁹ oponiéndose a las modificaciones que perjudiquen sus intereses políticos.

Otro aspecto que debe considerarse en el análisis son las variables de si las modificaciones contribuyen a la legitimación, a la eficacia del sistema político, a ninguno de ellos o a ambos conjuntamente. Como señala Lipset, la legitimidad y eficacia son dos dimensiones o atributos básicos que todo sistema institucional político debe considerar.²⁰ Es necesario señalar que estas dos dimensiones esenciales interactúan entre sí, pudiendo dar lugar a un círculo virtuoso o vicioso, ya que el logro de los objetivos trazados puede aumentar o disminuir la legitimidad, como a su vez, una mayor legitimidad facilita la obtención de resultados satisfactorios de las políticas públicas, mientras que una menor legitimidad puede poner más obstáculos a la toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

A su vez, hay casos en que se busca solucionar problemas de legitimidad adoptando una determinada reforma, la que puede generar problemas en la variable eficacia, o viceversa. En el ámbito político las reformas constitucionales en materia electoral presidencial, generalmente, son materia de compromiso político donde cada actor que negocia busca conseguir un interés específico que lo beneficie, ya sea de corto o largo plazo.

A su vez cada reforma depende de un diagnóstico del respectivo país en su realidad social, política, económica y cultural, que llevan a los actores a impulsar o a rechazar las reformas planeadas que buscan solucionar

¹⁸ Los estudios politológicos comparativos sobre reglas de elección presidencial han sido abordados en la década del noventa del siglo pasado por Jones, Mark P., *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, South Bend, University of Notre Dame Press, 1995, y por Maiwaring, Scott y Shugart, Matthew S., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

¹⁹ Benoit, Kenneth, "Models of Electoral System Change", *Electoral Studies*, 23, Department of Political Science, Trinity College, 2004, pp. 363-389.

²⁰ Lipset, Seymour M., *El hombre político: las bases sociales de la política*, Buenos Aires, Red Editorial Iberoamericana, 1988.

problemas de déficit de legitimidad o de eficacia de corto o largo plazo,²¹ o de un cambio de preferencia de los ciudadanos, en un contexto democrático, donde las apreciaciones de las fuerzas políticas son disímiles, e incluso al interior de una misma fuerza política pueden haber apreciaciones diferentes.

A su vez, Daniel Bouquet, explicita que las reformas electorales presidenciales pueden ser obra de gobiernos en declinación que buscan disminuir o minimizar las futuras pérdidas de poder con un esfuerzo de mayor legitimidad e integración, o el caso de coaliciones ascendentes cuya reforma está destinada a mejorar la eficacia del gobierno y maximizar la mantención de las fuerzas ascendentes en el poder, aunque generalmente las reformas reales no se dan bajo la modalidad de formas puras.²²

C. *La acusación constitucional en contra del 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 gobernantes son así responsables y ello dice relación con el ejercicio y la limitación de los poderes de éstos.

Se distingue tradicionalmente entre la responsabilidad política, penal y civil; las Constituciones latinoamericanas establecen la responsabilidad civil y penal del presidente, 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, ya que éste por prohibición constitucional no puede presentarse a la reelección (salvo los casos en que se permite reelección inmediata). Tal responsabilidad es más bien indirecta afectando al partido político al cual pertenece el presidente de la República saliente, el cual será sancionado por la no elección del candidato presidencial que lo representa.

Las Constituciones latinoamericanas siguen en materia de responsabilidad el ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos con el *impeachment* o acusación constitucional que es una forma particular de responsabilidad jurídico constitucional por violación grave de la Constitución,

²¹ García Díez, Fátima, “The emergence of electoral reforms in contemporary Latin America”, *Paper* 191/2001, Institut de Ciències Politiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona 2001. 81 pp.

²² Buquet, Daniel, “Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* —16/2007— Instituto de Ciencias Políticas, Montevideo, 2007, pp. 35-49.

abuso de poder o conductas antijurídicas no siempre bien precisadas. Así está establecida en algunos regímenes presidencialistas de América Latina, como por ejemplo, la Constitución de Costa Rica de 1949, artículo 151; la Constitución de Paraguay de 1992, artículo 225; la Constitución de Colombia de 1991, artículo 178 núm. 3. A su vez, la Constitución de Perú de 1993 establece una responsabilidad por delitos de función a través de un antejuicio que se distingue del modelo del *impeachment* americano.²³

Sin embargo, la Constitución exige, normalmente, para la destitución del presidente de la República un quórum calificado que no es fácil de alcanzar, pese a lo cual, hay presidentes de la República de diversos países de América Latina, que han debido abandonar el poder destituidos por acusación constitucional, como es el caso desde la década de los noventa del siglo XX del presidente Collor de Melo de Brasil (1992), del presidente Carlos Andrés Pérez de Venezuela (1993), del presidente Abdala Bucaram de Ecuador (1997), finalmente, el 24 de marzo de 1999, la Cámara de Diputados de Paraguay acordó la acusación constitucional contra el presidente Raúl Cubas ante el Senado, el que renunció al cargo el 28 de dicho mes ante la inminente destitución por el juicio político; en la primera década del siglo XXI, el presidente Lucio Gutiérrez de Ecuador (2005) y el presidente Manuel Zelaya de Honduras (2009), y a inicios de la presente década ya se puede mencionar la destitución del presidente Fernando Lugo de Paraguay (2012). Obviamente, un presidente de la República que cuente con mayoría en una de las dos cámaras del parlamento Bicameral o un apoyo de una mayoría relativa o absoluta en un parlamento unicameral, impide concretar este mecanismo de control jurídico político.

Las Constituciones latinoamericanas siguen, en materia de responsabilidad institucional por juicio político o acusación constitucional, el ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos con el *impeachment*.

II. LOS DIVERSOS TIPOS DE PRESIDENCIALISMO DEMOCRÁTICO EN AMÉRICA LATINA

Si bien en Latinoamérica los presidencialismos presentan los aspectos técnico-constitucionales ya analizados, que los diferencian del tipo de gobierno presidencial de Estados Unidos y permiten su calificación de “pre-

²³ Paniagua Corazao, Valentín, “¿Acusación constitucional, antejuicio o juicio político?”, en varios autores, *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios II*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 1995, pp. 125-138.

sidencialistas” o de “hegemonía presidencial”, la diversidad de desarrollo socioeconómico, de desarrollo de la cultura política, de desarrollo científico-técnico, como de experiencias políticas y variedad de ideologías y de sistemas de partidos políticos, no se puede dar una visión unitaria del régimen presidencialista latinoamericano más allá de los aspectos generales reseñados anteriormente, ya que dentro de ellos es posible distinguir distintas modalidades de presidencialismo democrático,²⁴ algunas de las cuales son atenuaciones del presidencialismo.²⁵

El profesor Cumplido distingue entre los presidencialismos latinoamericanos la siguiente tipología: el gobierno presidencial de Ejecutivo vigorizado; el gobierno presidencial parlamentario; el gobierno presidencial controlado, y el gobierno semipresidencial, sin perjuicio del régimen presidencial autoritario.²⁶

El profesor español Antonio Colomer en su análisis del presidencialismo iberoamericano, asumiendo una perspectiva sociológica, distingue entre dictaduras oligárquicas, dictaduras militares, regímenes populistas y regímenes democráticos; luego, constituye una clasificación basada en la relación interna entre competencias constitucionales y comportamientos institucionales y la relación externa entre la presidencia con los otros poderes y el conjunto social. Esta clasificación comprende el presidencialismo hegemónico de excepción, el presidencialismo hegemónico constitucional democrático, el presidencialismo con sujeción parlamentaria y el presidencialismo autónomo de equilibrio de poderes.²⁷

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

A su vez, Orozco Henríquez en México, realiza también una clasificación de los presidencialismos en presidencialismo puro, presidencialismo

²⁴ Loewenstein, Karl, *Étude de droit comparé sur la présidence de la République*, cit.

²⁵ Sánchez Agesta, Luis, *op. cit.*, p. 248.

²⁶ Cumplido Cereceda, Francisco, *El sistema democrático en América Latina*, Santiago de Chile, ICHEH, 1984, pp. 10-25.

²⁷ Colomer Vidal, Antonio, “El presidencialismo Iberoamericano”, en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1992, pp. 139 y ss. Véase también Colomer Vidal, Antonio, *Introducción al constitucionalismo iberoamericano*, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1990.

predominante, presidencialismo atemperado, presidencialismo con matices parlamentarios y presidencialismo parlamentarizado.²⁸

Por nuestra parte, consideramos necesario hacer una tipología que clasifica a los tipos de gobierno latinoamericanos, debiendo distinguir los regímenes autoritarios con fórmulas presidencialistas y los presidencialismos democráticos. Dentro de estos últimos, era posible distinguir durante la segunda mitad del siglo XX, los presidencialismos puros, los presidencialismos atenuados o parlamentarizados y los presidencialismos dirigidos, sin perjuicio de la singular y corta experiencia de un tipo de gobierno directorial o colegiado en Uruguay en dos periodos, de 1918 a 1933 y de 1952 a 1966, para luego transformarse con la Constitución de 1967 en un presidencialismo parlamentarizado hasta el presente.

Ya iniciada la segunda década del siglo XXI, el presidencialismo autoritario del cual eran ejemplo la Constitución chilena de 1980 en su texto original y la Constitución paraguaya bajo el régimen de Strossner, ya no existen. La primera ha sido objeto de dos grandes reformas constitucionales en 1989 y 2005, eliminando de su texto los enclaves autoritarios. La segunda ya fue superada por la nueva Constitución de 1992 que establece un gobierno presidencialista democrático. Asimismo, el presidencialismo dirigido del cual era ejemplo la Constitución mexicana bajo la hegemonía del Partido Revolucionario Institucionalizado (PRI), también fue superado en la última década del siglo XX, por la vigencia de una democracia constitucional competitiva y pluralista, con un sistema tripartidista; por otra parte, el original pacto bipartidista operado bajo la anterior Constitución colombiana durante el periodo 1958-1974, con el objeto de superar el enfrentamiento violento entre liberales y conservadores de mediados del siglo XX,²⁹ fue superado por elecciones competitivas, para luego aprobar en asamblea constituyente, la nueva Constitución de 1991. Sin embargo, pareciera instaurarse un nuevo presidencialismo dirigido, con partido hegemónico, reelección presidencial permanente y signo ideológico socialista, en el caso de la Constitución de 1999 en Venezuela, bajo el liderazgo del presidente Chávez, que ha gobernado ininterrum-

²⁸ Orozco Henríquez, Jesús, “Consideraciones sobre la parlamentarización de los sistemas presidencialistas en América Latina”, en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo (coords.), *El control del Poder. Libro homenaje a Diego Valadés*, t. I, Lima, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (sección peruana), 2012, pp. 566-578.

²⁹ Véase Sáchica, Luis Carlos, “Un ensayo audaz. El gobierno bipartidista”, en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX*, Madrid, Instituto de Estudios de la Administración Local, 1969.

pidamente desde 1998 y que se apresta a iniciar un nuevo periodo presidencial en enero de 2013, con problemas graves de salud.

A su vez, los tipos de gobiernos democráticos con fórmulas más o menos presidencialistas podemos clasificarlos actualmente en presidencialismos puros y presidencialismo atenuados o parlamentarizados.³⁰ Por otra parte, esta clasificación si bien es válida para la inmensa mayoría de los países latinoamericanos, ella debe ser matizada por el surgimiento de un nuevo constitucionalismo con distintos matices, como son los regímenes constitucionales de la Constitución Bolivariana de Venezuela (1999); la Constitución de Ecuador (2008), y la Constitución Plurinacional Boliviana de 2009, que recoge en su estructura de poder a los pueblos originarios y campesinos y establecen modalidades específicas en el arreglo institucional que corresponden a una nueva modalidad de Estado constitucional con fuerte disminución de controles interorgánicos.

1. *Los presidencialismos puros*

Los presidencialismos puros son aquellos en que además de los rasgos característicos del presidencialismo en términos genéricos, se identifican por la ausencia de instituciones que pongan en juego la estabilidad de los ministros en manos del parlamento por razones de confianza política, pudiendo ser revocados solo por decisión presidencial. Ejemplos típicos de este tipo de presidencialismos ha sido el caso de Chile bajo la Carta de 1925 y bajo la Constitución de 1980 reformada en su texto vigente; los casos de Brasil en su Constitución vigente de 1988; la Constitución de El Salvador; la Constitución de México de 1917 y sus reformas; la Constitución de Nicaragua, modificada en 1995; la Constitución de Panamá, la Constitución de Paraguay de 1992. No entraremos en mayor profundidad en ellos en este acápite, ya que estudiaremos el presidencialismo puro chileno en profundidad en este volumen.

La ventaja del sistema presidencialista puro es la estabilidad del Ejecutivo y la concentración de la capacidad ejecutiva en un solo órgano

³⁰ Véase Nogueira Alcalá, Humberto, “Los regímenes presidencialistas de América Latina”, *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, cit., pp. 455-494. Más recientemente véase, Lanzaro, Jorge (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional-CLACSO, 2001; Nogueira Alcalá, Humberto, “Presidencialismo democrático y presidencialismo autoritario. El artículo 32 núm. 5 de la Constitución de 1980 y la clasificación de la forma de gobierno”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 11, núm. 2-3, mayo-diciembre de 1984, pp. 317-323.

unipersonal que goza de amplia independencia del Parlamento, maximizando la rapidez y coherencia de las decisiones. El presidencialismo puro no admite instituciones de control político parlamentario que ponga en juego la responsabilidad ministerial por simple desacuerdo político, a diferencia de lo que ocurre en los presidencialismos atenuados o parlamentarizados, por lo tanto no hay destitución política directa de ministros por decisión parlamentaria, aun cuando pueden haber interpelaciones ministeriales y censuras sin implicaciones directas en la estabilidad ministerial.

La institución presidencial ha jugado un rol predominante en la construcción del Estado, ha ayudado a mantener la identidad, la continuidad y la integración de la sociedad, dentro del contexto de una cultura política poco desarrollada y con un alto grado de autoritarismo.

El diseño presidencialista puro de controles y contrapesos es un mecanismo complejo que necesita para su buen funcionamiento de un constante compromiso y negociación entre el presidente de la República y el Congreso, surgido cada uno de elecciones diferentes y con legitimidades populares propias, con independencia e irrevocabilidad recíproca.

El modelo solo puede funcionar con mayorías parlamentarias estables, disciplinadas e identificadas política e ideológicamente con el presidente de la República, que permite aprobar con rapidez y pocas modificaciones los proyectos gubernamentales, o en el caso de inexistencia de dicha hipótesis, vale decir, de inexistencia de dicha mayoría, el sistema funciona con base en la negociación permanente entre el Ejecutivo y la diversidad de fuerzas políticas representadas en el Parlamento, con ausencia de una dirección política clara, con el peligro de que si el compromiso o negociación fracasa, se bloquea el proceso de adopción de decisiones, afectándose gravemente la eficiencia y eficacia de la acción gubernamental.

A su vez, la existencia de la hipótesis de un gobierno con mayoría parlamentaria estable y disciplinada, exige a su vez, de mecanismos de control jurídicos adecuados e independientes de las mayorías que defienden el orden constitucional frente a los abusos o desvíos de poder o frente al atentado en relación con los derechos constitucionales, lo que obliga a pensar en un Poder Judicial independiente y una jurisdicción constitucional adecuada, que garanticen adecuadamente los derechos esenciales, la distribución del poder estatal en órganos diferenciados con funciones específicas y la actuación de dichos órganos y de las fuerzas sociales y políticas dentro del régimen democrático constitucional.

Esta hipótesis también obliga a preservar la independencia de los organismos que intervienen en el proceso electoral y la justicia electoral, para evitar que tales instancias sean órganos dóciles a los intereses de la fuerza política dominante.

Tal perspectiva requiere también un eficiente mecanismo de fiscalización y control parlamentario con adecuada representación de las minorías y un acceso garantizado de éstas a los medios de comunicación social y a la opinión pública.

En la hipótesis de bloqueo institucional, los presidencialismos puros latinoamericanos no tienen instrumentos para superar el *impasse* a través de mecanismos jurídicos que permitan a los órganos políticos enfrentados, gobierno y Congreso, dirimir el conflicto mediante la cesación de uno de ellos o mediante el arbitraje del cuerpo político de la sociedad a través de elecciones, al no existir disolución parlamentaria ni destitución del gobierno. No siendo la acusación constitucional o *impeachment* contra el presidente un mecanismo adecuado por ser un procedimiento por ilícitos tipificados constitucionales y por el alto quórum exigido para la destitución presidencial, institución que no tiene por misión hacer efectiva la responsabilidad política, la que, además, generalmente, es para concretar la responsabilidad colectiva del gobierno.

Frente a tales aspectos, debe ponerse en la balanza del juicio histórico las debilidades estructurales del presidencialismo latinoamericano. La primera de ellas es la *rigidez del sistema*, que *posibilita el bloqueo de poderes*, cuando el presidente tiene una orientación divergente de la mayoría parlamentaria, generando un *impasse* institucional sin la existencia de mecanismos políticos de arbitraje ciudadano que desbloqueen la situación. Tal perspectiva lleva *inexorablemente en sociedades heterogéneas como las nuestras desde el punto de vista social, cultural, político e ideológico*, a generar conflictos que erosionan el sistema político y su legitimidad, facilitando aventuras extra constitucionales y golpes de Estado.

Una segunda debilidad del presidencialismo es *el jugar a una persona*, a sus virtudes y vicios, a su habilidad o torpeza, *la continuidad del sistema, su estabilidad y eficacia*, otorgando todo el poder al ganador y llevando al juego de suma cero, con todo su potencial conflictual.

Una tercera debilidad es que el régimen presidencialista *no tiene la posibilidad de aminorar o resolver las crisis políticas* reemplazando al gabinete o parte de él, ya que la responsabilidad de la conducción del gobierno reside en el presidente de la República personalmente, los ministros son solo ejecutores de su política, aun cuando exista un Consejo de Ministros e incluso un presidente del mismo.

Una cuarta debilidad del régimen presidencial está en *hacer asumir a una sola persona una doble función; por una parte, el rol del jefe de Estado, símbolo de la integración nacional y de la estabilidad institucional, y por otra parte, el de jefe de gobierno y conductor de la política contingente que representa solo a un sector*

o parcialidad. Es imposible cumplir bien ambas funciones, algunos harán prevalecer su rol del jefe de Estado con el consiguiente perjuicio para la conducción de la política contingente o darán primacía a esta segunda, deteriorando su rol de jefe de Estado integrador y símbolo de la unidad y continuidad nacional.

Una quinta debilidad del sistema presidencialista, esta vez de *carácter funcional*, es que *facilita las conductas de rigidez y de irresponsabilidad de los actores políticos*, no generando un medio adecuado para las tendencias al compromiso, la negociación y a la responsabilidad. En efecto, el presidente es elegido por un periodo fijo y determinado de tiempo, el cual no necesita, por tanto, una vez elegido, preocuparse por mantener y alcanzar una mayoría parlamentaria de apoyo, la cual es indiferente para su posición institucional. Su rol institucional de gobierno no puede ser cuestionado mientras dure su mandato. Por otra parte, los partidos políticos que apoyaron al candidato presidencial, se van distanciando del presidente para evitar el desgaste político de la acción gubernamental a medida que se acerca la próxima elección parlamentaria. Finalmente, la oposición política puede extremar su polarización y desarrollar una acción demagógica, teniendo claro que nada hará cambiar su situación institucional durante el mandato presidencial en curso; tendiendo a una acción obstruccionista en el parlamento, que muchas veces produce un juego de suma cero. No se favorece las relaciones de cooperación entre el gobierno y el Parlamento, especialmente cuando existen partidos organizados y disciplinados.

A estas desventajas orgánicas y funcionales del presidencialismo, pueden sumarse *el tema de que el presidente de la República no puede controlar la inmensa cantidad de decisiones complejas y difíciles de una sociedad cada vez más diversificada y moderna.*

Ello ha obligado a pensar en la “racionalización” del presidencialismo o a su reforma en una perspectiva que permite mecanismos más flexibles para superar los bloqueos.

Esta perspectiva se ha ido desarrollando incluso en los Estados Unidos de América, a través de un sector de la politología y doctrina constitucional, el cual es denominado “los racionalistas”,³¹ que buscan una reforma significativa y profunda del tipo de gobierno presidencial norteamericano, combinando dentro del marco de la experiencia norteamericana,

³¹ Véase al respecto Fabrini, Sergio, “Verso il presidenzialismo parlamentare? Presidenza, Congresso e informa costituzionali negli Stati Uniti”, *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 1991, pp. 431-462; del mismo autor, 1991, “I due Presidenti. Gli insegnamenti dell’esperienza statunitense e latino-americana”, *Democrazia e Diritti*, núm. 4, pp. 197-213.

algunos aspectos parlamentarios con una estructura básicamente presidencialista, lo esencial de esa propuesta formulada por M. Hardin en la última parte del siglo XX,³² la que se fue concretando alrededor del *Committee on the Constitutional System*.

Lo fundamental de la propuesta “racionalista” norteamericana es la introducción de mecanismos de resolución de conflictos institucionales del tipo de gobierno parlamentario que permitan que la decisión ciudadana resuelva con su intervención el conflicto entre las dos posiciones enfrentadas (gobierno y Congreso), para lo cual proponen diversos mecanismos, entre los cuales se cuentan la elección simultánea de presidente y Congreso, con el objeto de reforzar la identificación ideológica entre presidente y mayoría parlamentaria, la disolución del Congreso por parte del presidente de la República con convocación de elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas, lo que podría practicarse según los diferentes autores, una sola vez o varias veces durante el mandato presidencial;³³ como contrapartida a tal disolución se establece la responsabilidad política del presidente de la República, lo que se concretaría por un voto de censura aprobado por mayoría simple del Congreso, que tiene como efecto la dimisión del presidente y la convocatoria a elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas, propuesta que es muy parecida a la formulada por el *Club Jean Moulin*, la cual ha sido también apoyada por algunos influyentes académicos en Italia³⁴ y planteada en España por Virgala.³⁵

2. *Los presidencialismos atenuados o con rasgos parlamentarios*

Los presidencialismos atenuados o con rasgos parlamentarios, mantienen el control y orientación de la acción del Ejecutivo en manos del presidente de la República, el cual ejerce las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno, sin

³² Hardin, Charles, *Constitutional Reform in America. Essays on the Separation of Powers*, Ames (Iowa), Iowa State University Press, 1989.

³³ Hardin, Charles, *Presidential Power and Accountability*, The University of Chicago Press, 1974 p. 183; Cutler, Lloyd N., “To form a Government”, *Foreign Affairs*, núm. 1, 1980, pp. 140 y 141.

³⁴ Barbera, Augusto, “Una alternativa neoparlamentare al presidencialismo”, *Democrazia e Diritto*, núm. 2, 1990, pp. 23-49.

³⁵ Virgala Fururia, Eduardo, “La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa”, *Revista de Estudios Públicos*, núm. 89, Nueva Epoca, julio-septiembre de 1995, pp. 119-164.

embargo, con el objeto de despersonalizar la acción del ejecutivo y ejercer un mayor control parlamentario del gobierno, incorpora al régimen presidencialista algunas instituciones provenientes del régimen parlamentario como son el Consejo de Gabinete o de ministros; un jefe de gabinete; el voto de censura del jefe de gabinete ministerial, de uno o más ministros o del conjunto del gabinete ministerial y la disolución del parlamento, elementos que encontramos en distintas dosis en diversos presidencialismos latinoamericanos, sin que necesariamente cumplan un rol significativo en la práctica política de eliminar o atenuar significativamente la hegemonía del presidente de la República. Entre estos puede señalarse los casos de Argentina, de Perú, de Uruguay, de Venezuela, entre otros países.

Entre estos regímenes presidencialistas atenuados o parlamentarios pueden señalarse en el pasado, como ejemplos, la Constitución cubana de 1940, la Constitución boliviana de 1945, la Constitución venezolana de 1947, entre otras.³⁶ En la actualidad pueden señalarse como ejemplos la Constitución de Uruguay de 1967; la Constitución Peruana de 1993; la Constitución Argentina reformada en 1994; la Constitución Venezolana de 1999, para citar solo algunos ejemplos.

A. *La Constitución uruguaya de 1967*

La Constitución uruguaya señalada pone fin a un periodo 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 (ar-

³⁶ Loewenstein, Karl, *Étude de droit comparé sur la présidence de la République*, cit., p. 163. Véase más recientemente Valadés, Diego, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-El Colegio Nacional, 2007.

tículo 118 a 121); pueden, además, ser censurados y obligados a renunciar por la Asamblea General (artículo 148). Así, el Parlamento puede hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros, al igual que en Venezuela, sin perjuicio de la acusación constitucional en caso de ilícitos constitucionales (artículo 93).

A su vez, la Constitución de 1967 restablece la posibilidad de disolver el Parlamento (artículo 148), contemplado en la antigua Constitución de 1942; ella es posible si el Parlamento mantiene, por menos de tres quintos de los votos, la censura a los ministros observada por el presidente de la República. En dicho caso, el jefe de Estado “debe llamar a nuevas elecciones parlamentarias, de modo que el pueblo es erigido en árbitro de la discrepancia entre los poderes políticos, tal como es tradicional en los regímenes parlamentarios”.³⁷

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.³⁸

La reforma constitucional de 1997, agregó al artículo 174 que establecía “El Presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudada-

³⁷ Real, Alberto-Ramón, “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*, t. III, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, p. 197; véase también, Correa Freitas, Rubén, “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*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 143-165.

³⁸ Cassinelli M., Horacio, *Alcances y aplicación de la nueva Constitución uruguaya*, Montevideo, 1967. Ver asimismo, Barbagelata, Anibal Luis, “La competencia del Consejo de Ministros en la Constitución uruguaya de 1967”; Cassinelli Muñoz, Horacio, “La jefatura del Estado en la Constitución uruguaya”; Aguirre Ramírez, Gonzalo, “La Competencia del Poder Ejecutivo en la Constitución Nacional de 1967”; todos ellos en *Temas de Derecho Constitucional*, núm. 1, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Uruguay, noviembre de 1985; Semino, Miguel Ángel, “El parlamentarismo en el Uruguay (Teoría y realidad)”, *Vox Juris, Revista de Derecho*, 1993, pp. 235-242.

nos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo”, un inciso 4o. que determina: “El Presidente de la república podrá requerir a la Asamblea Nacional un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros”. A su vez, la reforma de 1997, en el artículo 175 precisa: “El Presidente de la república podrá declarar, si así lo entendiere, que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario”.

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

El artículo 175 de la Constitución antes descrito, que permite al presidente de la República declarar la carencia de respaldo parlamentario del Consejo de Ministros posibilita el reemplazo de todo el Ministerio o de alguno de sus miembros, lo que no es una novedad, ya que la facultad de nombrar y revocar los ministros de Estado por parte del presidente de la República es una facultad consignada en el artículo 174 de la carta fundamental, en la medida que inviste la calidad de jefe de Estado y de gobierno.³⁹

B. *La Constitución peruana de 1993*

Esta Constitución fue debatida y aprobada durante el gobierno autoritario de Fujimori, luego del golpe blanco dado al régimen constitucional bajo el cual fue elegido, la Constitución de 1979. La carta fundamental de 1993, mantiene algunos mecanismos institucionales con líneas parlamentarizadas, sacados de su contexto natural, que solo 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, el cual determina que: “El Congreso puede hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo

³⁹ Correa Freitas, Rubén, “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*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 161.

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. A su vez, la institución del presidente del Consejo de Ministros no ha jugado ninguna función significativa.⁴⁰

C. *La Constitución Argentina reformada en 1994*

La Constitución Argentina de 1853 estableció un tipo de presidencialismo puro, por la influencia de Juan Bautista Alberdi que siguió el antecedente de la Constitución chilena de 1833, constituyendo en la segunda mitad del siglo XX un presidencialismo con un presidente muy fuerte en competencias, convirtiéndose en una figura hegemónica del sistema político.⁴¹ La reforma constitucional de la Constitución Argentina en 1994, fue producto del denominado Pacto de Olivos, entre el presidente Carlos Menem y el radicalismo encabezado por el saliente presidente Raúl Alfonsín.⁴² Esta reforma tuvo por objeto disminuir el presidencialismo hegemónico argentino, entregando la función de administración general del país a un jefe de gabinete de ministros, y se creó el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, restando al presidente el gobierno de la Capital Federal, se redujo el periodo presidencial a cuatro años, con una sola reelección inmediata posible, la regulación constitucional de los decretos de necesidad y urgencia y fortalecimiento de autonomías provinciales y municipales, entre otras reformas menores, todo lo que se concretó en el texto constitucional reformado de 1994.⁴³

⁴⁰ Véase Roncagliolo, Rafael, “El Primer Ministro en Perú ¿institución o retórica?”, en Nohlen, Dieter (ed.), *Presidencialismo versus parlamentarismo: América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 151-158.

⁴¹ Véase Nino, Carlos, *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, pp. 497-653; Botana, Natalio, *Poder y hegemonía*, Buenos Aires, Emecé editores, 2007.

⁴² El presidente Alfonsín, durante su presidencia, en 1986 creó el Consejo de Consolidación de la Democracia, dirigido por Carlos Santiago Nino que, en los dos dictámenes emitidos por dicho organismo, preconizó una reforma constitucional que se acercará al semipresidencialismo.

⁴³ Hernández, Antonio María, “Presidencialismo y federalismo en Argentina”, en

La Constitución reformada, en su artículo 100, establece la institución de un gabinete de ministros y de un jefe de gabinete ministerial, los que tienen a su cargo “el despacho de los negocios de la Nación y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia”. El jefe de gabinete y los ministros son nombrados y removidos por el presidente “por sí solo”, según dispone el artículo 99 de la carta fundamental, inciso 7o. En la práctica los ministros y el gabinete en su conjunto son “fusibles” de la gestión gubernamental que utiliza el presidente discrecionalmente, en la práctica, cambia al jefe de gabinete y a todo el gabinete cuando lo considera conveniente como demuestra la práctica política desde la reforma de 1994 hasta nuestros días.

La enmienda de 1994 buscaba, dentro del marco del tipo de gobierno presidencialista, lograr una atenuación de las facultades del presidente de la República, desagregándole la jefatura administrativa cuyo ejercicio se entregaba al jefe de gabinete de ministros, además de ser el puente entre el presidente y el Congreso.⁴⁴

El jefe de gabinete no se diferencia de los demás ministros y se le prohíbe constitucionalmente asumir simultáneamente un ministerio, como determina el artículo 100 en su parte final. El jefe de gabinete argentino, nos dice Sagüés, parece del sistema peruano del presidente del Consejo de Ministros de la Constitución de 1993, en su artículo 125, configurándose como un “mini premier”,⁴⁵ sin que haya producido ninguna reducción sustancial de los poderes presidenciales.⁴⁶

El jefe de gabinete de ministros está sometido a dos tipos de responsabilidades políticas, la primera ante el presidente de la República que lo nombra y lo mantiene en el cargo mientras goce de su confianza política, pudiendo darle instrucciones de cómo desarrollar sus funciones, como

Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo (coord.), *El control del Poder. Libro homenaje a Diego Valadés*. t. II, Lima, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (sección peruana), 2012, pp. 887.

⁴⁴ Véase Sabsay, Daniel, “Poder Ejecutivo”, en Albanese *et al.*, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Universidad, 2004, pp. 618 y ss.

⁴⁵ Sagüés, Néstor Pedro, “Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistémico para la gobernabilidad democrática: El ‘mini premier’ en el Perú y en la Argentina. Experiencias y perspectivas”, *Revista Peruana de derecho Público*, año 4, núm. 7, julio-diciembre de 2003.

⁴⁶ Sagüés, Néstor Pedro, *Elementos de Derecho Constitucional*. t. I, 2a. ed., Buenos Aires, Astrea, pp. 472 y 473; Serrafiero, Mario, “Presidencialismo argentino: ¿atenuado o reforzado?”, *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y humanidades*, año 1, núm. 2, segundo semestre de 1999, http://institucional.us.es/araucaria/nro2/monogr2_2.htm.

también puede pedirle la renuncia o destituirlo en forma autónoma, sin solicitar acuerdo a ningún otro órgano o autoridad. La segunda responsabilidad política es ante el Congreso, como determina el artículo 101 de la Constitución. El Congreso puede interpelarlo “a los efectos del tratamiento de una moción de censura”, por cualquier Cámara, y siempre que la censura se decida por la mayoría absoluta de la totalidad de los parlamentarios de dicha Cámara, lo que no genera efectos jurídicos de nulificación de actos o de término de funciones del jefe de gabinete. Sin embargo, el Congreso tiene también competencia para remover de sus funciones al jefe de gabinete, “por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras” como dispone el artículo 101 de la carta fundamental.

Por otra parte, el jefe de gabinete de ministros es susceptible de juicio político, de acuerdo al artículo 53 de la Constitución, requiriéndose los dos tercios de votos de los miembros presentes de la Cámara para acusar ante el Senado, y este último requiere de los dos tercios de los votos de los parlamentarios presentes para destituir al jefe de gabinete, de acuerdo con el artículo 59 de la Constitución Nacional.

El jefe de gabinete de ministros además de su función de administración general del país, conforme al artículo 100, inciso 1, de la Constitución, tiene la potestad para dictar actos y reglamentos, que se denominan *resoluciones administrativas*, de conformidad con el artículo 7o. del Decreto 977 de 1995, como asimismo, la atribución de dictar “resoluciones” respecto de asuntos internos de su jefatura, que no requieren de refrendo ministerial, de acuerdo al artículo 8o. del Decreto 7977/95 antes señalado. El jefe de gabinete desarrolla un conjunto de atribuciones relacionadas con los proyectos de ley,⁴⁷ enviando al Congreso los proyectos de ley de ministerios y de presupuesto, previo tratamiento y acuerdo con el gabinete, como asimismo con la aprobación del presidente de la República, conforme al artículo 100, inciso 6o., de la Constitución.

El Congreso argentino tiene diversos mecanismos de control político del gobierno, como hemos adelantado, fuera de las atribuciones clásicas de fiscalización de la administración. Dispone de la atribución de formular interpelaciones que pueden ser planteados en cualquiera de ambas Cámaras (artículo 71), como asimismo de la institución de censura del

⁴⁷ Véase varios autores, *La reforma constitucional Argentina*, Buenos Aires, Asociación Argentina de 1994, 1994; Natale, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*, Buenos Aires, Depalma, 1995. Sabsay, Daniel y Onaindia, José, *La Constitución de los Argentinos*, Buenos Aires, ERREPAR, 1997.

jefe de gabinete, debiendo aprobarse dicha censura por la mayoría absoluta de las dos ramas del Congreso (artículo 101).

El sistema se ha desarrollado en una perspectiva práctica de un presidencialismo hegemónico,⁴⁸ donde el partido justicialista ha controlado el parlamento y el presidente de la República ha sido el líder del sector mayoritario de dicho partido, con los presidentes Menem, Néstor Kirchner y más recientemente, de su esposa, Cristina Fernández, lo cual ha concentrado incontrastablemente el poder en sus manos, haciendo profuso uso de la legislación de emergencia, reduciendo el parlamento a una institución débil y secundaria del sistema político.

D. *La Constitución venezolana de 1999*

La Constitución de 1999, es producto de la crisis del sistema constitucional venezolano bajo el imperio de la Constitución de 1961 y su régimen democrático representativo y de estado social, que no logró integrar adecuadamente a los sectores sociales postergados. En 1998 se realizó la elección presidencial que permitió la elección del presidente Hugo Chavez Frías, quien recibe en febrero de 1999 los símbolos del mando de la nación de parte del presidente saliente Rafael Caldera. Ello generó las condiciones del cambio constitucional, ya que el nuevo jefe de Estado convocó a una Asamblea Constituyente elegida por la ciudadanía, dominada por los sectores que ansiaban el cambio institucional y que aprobaron abrumadoramente el nuevo texto constitucional que entró en vigencia en diciembre de 1999.⁴⁹

La Constitución de 1999 establece un vicepresidente ejecutivo, el cual colabora con el presidente en la dirección de la acción del gobierno; coordina la administración pública; propone al presidente el nombramiento y remoción de los ministros, preside, previa autorización presidencial el Consejo de Ministros, coordina las relaciones del gobierno con la Asamblea Nacional (artículo 239).

⁴⁸ Ferreyra, Raúl Gustavo, "Crisis de las potestades del Congreso. A propósito de algunas patologías del sistema de gobierno presidencialista argentino", Mora-Donato, Cecilia, *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002, pp. 211-249, especialmente pp. 239 y ss.; véase asimismo, Ferreira Rubio, Delia y Gotetti, Mateo, *Executive-legislative relationship in Argentina: from Menem's decretazo to a new style?*, Buenos Aires, Center for Studies in Applied Public Policies, 2000.

⁴⁹ Brewer Carías, Alan, *La Constitución de 1999*, Caracas, 2000.

El vicepresidente ejecutivo puede ser censurado por la Asamblea Nacional, por una votación no inferior a dos terceras partes de sus integrantes lo que determina su remoción y la imposibilidad de ser miembro del ministerio o vicepresidente ejecutivo durante el resto del periodo presidencial (artículo 240). A su vez, el presidente de la República puede disolver la Asamblea Nacional, como consecuencia de la aprobación de mociones de censura (artículo 240 y 236 núm. 21).

El presidente de la República debe necesariamente ejercer en Consejo de Ministros diversas competencias, desde 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 periodo presidencial.

El presidencialismo venezolano, producto de las particularidades del proceso político conducido por el presidente Chávez,⁵⁰ tiene un control completo del sistema político,⁵¹ en que su partido oficial controla incontrastablemente la Asamblea Nacional, ya que la oposición no presentó candidatos argumentando falta de garantías, en el periodo parlamentario anterior; teniendo el presidente de la República el control casi completo del parlamento unicameral, modificó los distritos del sistema electoral, a través de la nueva Ley Orgánica de Procesos Electorales, aprobada por la Asamblea Nacional en 2009, redistribuyéndolos en forma de potenciar los sectores en que tenía mayor votación, de modo que en la elección

⁵⁰ Andueza, José Guillermo, “¿Presidencialismo caudillista o cesarista?”, en Casal H., J. M. et al. (coord.), *Tendencias Actuales del Derecho Constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central-Universidad Católica Andrés Bello, 2007.

⁵¹ Véase Brewer-Carías, Allan R., “Los problemas del control del poder y el autoritarismo en Venezuela”, en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo (coords.), *El control del Poder. Libro homenaje a Diego Valadés*, t. I, Lima, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (sección peruana), 2012, pp. 179-205.

parlamentaria del 26 de septiembre de 2010, el Partido Socialista Unido de Venezuela del presidente Chávez, obtuvo 98 escaños con 5 423 324 votos y la oposición unida en la Mesa de la Unidad Democrática, obtuvo 65 escaños con 5 320 364 votos, vale decir, con menos de un 1% de votos de diferencia. A los dos importantes conglomerados políticos debe considerarse la agrupación independiente Patria para Todos que logró dos escaños, con un total de 353.979 votos, cuyos dos votos son importantes ya que si votan en conjunto con el bloque oficialista permiten a éste tener mayoría de 3/5 que posibilita la obtención de leyes habilitantes, vale decir 99 votos. El presidente Chávez mantiene así una mayoría parlamentaria, perdiendo la mayoría calificada de 2/3 que tenía de 2005 a 2010.

El presidente Chávez culmina su segundo periodo presidencial bajo el imperio de la Constitución Venezolana de 1999, con un control completo del gobierno, el Parlamento, como asimismo de los órganos de control y moderación jurídica y jurisdiccional, como son la Contraloría General de la República, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, los tribunales superiores de Justicia, el Ministerio Público y el defensor del pueblo; todo lo cual permite sostener que el sistema opera como un ejecutor de la voluntad presidencial. Las fuerzas políticas tradicionales se derrumbaron y las actuales fuerzas políticas de oposición al gobierno del presidente Hugo Chávez solo se comenzaron a articular a partir de 2010, y han medido fuerzas fuera de la elección parlamentaria de 2010 en la elección presidencial de 2011, en que triunfó el presidente Chávez con 8 191 132 y el 55.07% de los votos, mientras el candidato opositor Enrique Capriles obtuvo 6 591 304 y el 44.31% de los votos, el otro 0.58% de los votos se repartió entre otros cuatro candidatos. Ello posibilita un tercer periodo continuado del presidente Chávez, bajo la Constitución vigente, aun cuando un cáncer termina con su vida, eligiéndose un presidente de continuidad en 2013. El sistema político institucional opera bajo el liderazgo del presidente de la República en un proceso de construcción de un *socialismo bolivariano*, cuyos perfiles no son claros, pero que tienen elementos fuertemente autoritarios populistas.

E. Consideraciones finales sobre los presidencialismos atenuados

Estos tipos de presidencialismos atenuados o de sujeción parlamentaria, siguen siendo presidencialismos, por el hecho de que el presidente de la República sigue siendo jefe de Estado, del gobierno y de la administración, siendo los vicepresidentes ejecutivos o presidentes del Consejo de Ministros, una especie de fusible, que permite al Congreso llamar la atención

del presidente, si es que la mayoría parlamentaria es de un signo político diferente del jefe de Estado, el cual a través del nuevo jefe de gabinete o del nuevo ministerio podrá rectificar o insistir en las líneas políticas de su gestión presidencial.

Este tipo de presidencialismo tiende a constituirse en una corriente significativa del presidencialismo latinoamericano de fines del siglo XX y principios del siglo XXI, sin que se altere el carácter centralmente hegemónico del presidencialismo. La práctica institucional muestra que el ministro coordinador del gabinete, jefe de gabinete o presidente del Consejo de Ministros constituye solo un elemento coadyuvante de coordinación de tareas delegadas por el presidente de la República, sin que éste pueda desarrollar una política autónoma, asimismo el refrendo ministerial de los actos del presidente es un control puramente formal, la negativa a prestar su firma por parte de un ministro, implica en la práctica su salida del gabinete ministerial.⁵²

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

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

⁵² Véase Espinosa-Saldaña B., Eloy, “Presidencialismo Latinoamericano: sus alcances, los riesgos que genera a la plena vigencia del estado de derecho y algunas notas sobre la viabilidad de las propuestas planteadas al respecto”, en *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 192 y 193. Véase también del mismo autor, “Algunas notas sobre la evolución del presidencialismo latinoamericano”, *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 20 y 21, 1997.

Sagüés, Néstor Pedro, “Parlamentarismo y presidencialismo. Un ensayo sistémico para la gobernabilidad democrática: el ‘minipremier’ en el Perú y en la Argentina. Experiencias y perspectivas”, *Revista Peruana de Derecho Público*, año 4, núm. 7, julio-diciembre de 2003.

ginal de la Constitución de 1980 en Chile, bajo el régimen autoritario militar del general Pinochet.

El uso de estos mecanismos puede potenciar aún más el conflicto y la crisis del sistema institucional democrático, ya que si luego de censurar el gobierno, el presidente disuelve el Congreso y convoca a nuevas elecciones, si de esas nuevas elecciones se ratifica a la mayoría parlamentaria opositora al presidente, el conflicto queda instalado en su máxima potencialidad, ya que el presidente es inamovible hasta el término de su mandato, agudizándose así la parálisis del sistema político que queda completamente bloqueado.⁵³ 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 solo 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 simultánea con la elección parlamentaria.

En el contexto latinoamericano la hibridación del presidencialismo con algunas instituciones parlamentarias no ha frenado la hegemonía presidencial, la que se ha mantenido incólume en los países en que dichos mecanismos han sido introducidos. Basta señalar los ejemplos de Argentina, Bolivia y Venezuela para observar cómo tales mecanismos o instituciones equilibradoras del presidencialismo no han funcionado y el hiper presidencialismo se mantiene a ultransa, el parlamento cada vez se encuentra más debilitado y la cultura del autoritarismo se reproduce y desarrolla en varios países de América Latina.⁵⁴

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

⁵³ En el mismo sentido véase Salgado Pesantes, Hernán, “La hegemonía del ejecutivo en el sistema presidencial de latinoamérica, entre el mito y la realidad”, en Mora-Donato, Cecilia, *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 553.

⁵⁴ Andueza, José Guillermo, “¿Presidencialismo caudillista o cesarista?”, en Casal H., J. M. et al. (coords.), *Tendencias Actuales del Derecho Constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central-Universidad Católica Andrés Bello, 2007, pp. 431 y ss. En el artículo, el autor realiza un lúcido análisis del caudillismo presidencial y los factores que inciden en él. En el artículo al autor confunde el presidencialismo parlamentarizado o atenuado con el semipresidencialismo, p. 432.

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.

III. CONSIDERACIONES SOBRE LA PRÁCTICA POLÍTICA DE LOS RÉGIMENES PRESIDENCIALISTAS EN AMÉRICA LATINA

América Latina presenta, sin duda, un clima menos propicio para el desarrollo del régimen presidencial que los Estados Unidos. Habiendo múltiples razones para sostener dicha tesis.

Se trata de países en vías de desarrollo donde la multiplicidad y gravedad de los asuntos existentes en materia económica, de relaciones capital-trabajo, en el ámbito social, cultural, internacional y político, generan en la mayoría de los casos *clivages* o divergencias profundas de opinión.

A ello es posible agregar, la diversidad de experiencias y la diversidad de orientaciones valóricas, las cuales conducen a oposiciones doctrinales muchas veces irreductibles.

Es necesario señalar que el régimen presidencial de separación de poderes, dentro de una realidad política que por razones económicas, sociales e ideológicas es plural, no es un régimen de gobierno efectivo para América Latina, ya que normalmente conduce a *bloques entre los poderes Ejecutivo y Legislativo*, ya que mayorías parlamentarias y gubernamentales uniformes no están garantizadas, lo cual lleva a desacuerdos insolubles, que, a su vez, son la causa de que los jefes de Estado soliciten cada vez más facultades en desmedro del parlamento, sin por ello solucionar el problema de fondo, que es lograr una armonización entre mayoría gubernamental y mayorías parlamentarias dentro del marco de un constitucionalismo democrático.

Las divergencias entre el presidente de la República y la mayoría parlamentaria tiende a producir conflictos que dañan fuertemente la eficiencia y el prestigio del régimen político y con ello la democracia misma, ya que el presidente de la República transige su programa gubernamental para transformarse en un gobierno de administración sin capacidad de resolver los angustiantes problemas socio-económicos y culturales del respectivo país, generando el inmovilismo; o se busca la vía extra constitucional para resolver el conflicto, rompiendo la democracia y estructurando regímenes autoritarios de facto, cuya experiencia muestra que au-

mentan los problemas socioeconómicos y agudizan los conflictos sociales, los cuales rebotan en los nuevos gobiernos democráticos.⁵⁵

Como señalaba en la década de los setenta del siglo XX Sánchez Agesta, la consecuencia paradójica del presidencialismo “ha sido frecuentes situaciones de dictadura de hecho y una dolorosa inestabilidad institucional”.⁵⁶

Dicho diagnóstico fue una experiencia dura para muchos países de América Latina en la década de los setenta y ochenta del siglo recién pasado, etapa superada por el renacimiento de los regímenes democráticos que se han mantenido en la última década del siglo XX y las dos primeras del siglo XXI hasta el presente.

Algunas técnicas utilizadas por los nuevos presidencialismos democráticos vigentes:

- a) *Hacer coincidir las elecciones de presidente de la República con las elecciones parlamentarias*, para así poder obtener mayoría gubernamental y parlamentaria coincidente, sin embargo, ello no ha tenido el éxito esperado, ya que la racionalidad del voto presidencial y parlamentario son diferentes.
- b) *La técnica de la elección del presidente de la República por mayoría absoluta, con segunda vuelta entre las dos mayorías relativas si ninguno de los candidatos la obtiene en la primera ronda electoral*. Esta técnica que en sí es positiva y da una real legitimidad democrática al jefe de Estado, conduce eventualmente a la segunda vuelta, lo que conduce adicionalmente a una no simultaneidad de las elecciones de jefe de Estado y de parlamentarios, que repercute en la desarmonía de mayoría gubernamental y mayoría parlamentaria.
- c) La técnica de la disolución del parlamento por el presidente de la República, sin la técnica constitucional que la equilibra, vale decir, la censura del parlamento respecto del gobierno,⁵⁷ lo que desequilibra fuertemente el sistema en beneficio del gobierno. Sin perjuicio de ello, dicha técnica constitucional tampoco resuelve el problema e

⁵⁵ Melo, Jorge, “Control parlamentario”, p. 495-546, en obra colectiva dirigida por Eguiguren P., Francisco, *La Constitución Peruana de 1979 y sus problemas de aplicación*, Cultural Cuzco, 1987.

⁵⁶ Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, cit., p. 249.

⁵⁷ Véase Nogueira Alcalá, Humberto, “Presidencialismo democrático y presidencialismo autoritario. El artículo 32 núm. 5 de la Constitución de 1980 y la clasificación de la forma de gobierno”, *Revista Chilena de Derecho, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile*, vol. 11, núm. 2-3, mayo-diciembre de 1984, pp. 317-323.

incluso puede agravarlo cuando por hipótesis, el presidente de la República al disolver el parlamento y recurrir al arbitraje popular, este último reenvía la misma mayoría parlamentaria, reintroduciendo el bloqueo de poderes que la disolución del parlamento buscaba superar, con el agravante de que la nueva mayoría parlamentaria viene revestida de una legitimidad democrática más reciente que la del jefe de Estado, ante la cual volvemos al esquema del inmovilismo o la solución extra constitucional.

IV. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

El presidencialismo en sus diversas variantes de presidencialismo puro, atenuado o parlamentarizado concentra la jefatura de Estado y de gobierno en una sola persona, lo que, si bien asegura la estabilidad del Ejecutivo, genera una alta concentración del poder en una sola persona, generando en sistemas democráticos con pluripartidismo un juego de suma cero, en que el ganador de las elecciones presidenciales concentra todo el poder en sus manos.⁵⁸ El presidente cuenta con un cheque en blanco para desarrollar su proyecto de gobierno personal, donde el programa presentado al electorado se desvanece fácilmente, no existiendo mecanismos institucionales para exigir su cumplimiento. Asimismo, el presidente de la República puede cambiar de orientación política el gobierno discrecionalmente, sin que nadie pueda impedirsele o contenerlo. Tal perspectiva alienta el mesianismo y el caudillismo de un liderazgo sin contrapeso y sin conciencia de poder limitado que posibilita la institucionalidad presidencialista.

El presidencialismo surge y se ha desarrollado en una cultura paternalista, donde el presidente de la República es el *pater familia*, en el que se delega el poder para que actúe según su prudencia política, lo cual potencia la tendencia al mesianismo político que produce desestabilización y crisis democrática, además de ser fuente de instalación de proyectos autoritarios,⁵⁹ como es bastante corriente en América Latina, lo que se acentúa con las reelecciones inmediatas de los presidentes en el poder, los

⁵⁸ Véase Linz, Juan, “Los peligros del presidencialismo”, en Linz, Juan *et al.* *Reformas al presidencialismo en América Latina. ¿Presidencialismo vs. Parlamentarismo?*, Caracas Comisión Andina de Juristas-Editorial Jurídica Venezolana, 1993, pp. 33 y ss.

⁵⁹ Véase Linz, Juan y Valenzuela, Arturo (eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994.

casos de Fujimori en Perú y el caso del presidente Chávez en Venezuela,⁶⁰ son bastante elocuentes en la materia, desarrollándose en perspectivas paternalistas autoritarias o visiones populistas la nueva idea de la reelección indefinida, finalmente introducida en Venezuela a través de un cuestionado procedimiento, luego de que ella había sido derrotada en un referéndum de reforma constitucional. La ambición no tiene límites para determinados caudillismos y mesianismos populistas latinoamericanos, que buscan concentrar el poder en sus manos y perpetuarse en el mismo.

El parlamento constituye un órgano debilitado que no permite contrapesar al gobierno, generándose un régimen de hegemonía presidencial desequilibrado con rasgos autoritarios.

Asimismo, en el caso que el presidente no cuente con mayoría parlamentaria, lo que ocurre frecuentemente en sistemas políticos con multipartidismo,⁶¹ pese a todos sus poderes solo se convierte en un administrador del sistema sin poder procesar y cumplir su programa de gobierno, salvo que desarrolle una negociación proyecto a proyecto en el Congreso Nacional. Si la oposición mayoritaria en el parlamento no está disponible para negociar con el gobierno producto de su distinta concepción de la tarea del gobierno o desarrolla una oposición obstruccionista de desgaste para sumir la alternancia, el sistema político se bloquea y paraliza,⁶² con el consiguiente peligro de crisis del sistema político institucional, como ocurrió en Chile en 1973 y en diversas otras experiencias latinoamericanas.

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

⁶⁰ Arismendi A., Alfredo, "Separación de los poderes y el sistema presidencial", en Casal H., J. M., et al. (coords.), *Tendencias Actuales del Derecho Constitucional. Homenaje a Jesús María Casal Montbrun*, Caracas, Universidad Central-Universidad Católica Andrés Bello, 2007.

⁶¹ Véase Mainwaring, Scott, "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 88, 1995.

⁶² Véase Alcántara Saez, Manuel y Sánchez López, Francisco, "Veto, insistencia y control político en América Latina: una aproximación institucional", *Perfiles Latinoamericanos*, año 9, núm. 19, 2001.

en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, para señalar algunos ejemplos de décadas recientes de nuestro continente.

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

Dicho bloqueo institucional no tiene 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.

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

Por otra parte, 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.

Como señala Villarroel:

Los regímenes presidencialistas, modelo institucional de gobierno predominante en América Latina, no se han asociado con procesos de estabilidad y profundización democrática. Sea porque la lógica inherente a su funcionamiento genera los problemas estructurales señalados por Linz, sea porque, asociados a los sistemas presidenciales latinoamericanos, hay un conjunto de factores que contribuyen en buena medida a un funcionamiento torpe y rígido, como se desprende del análisis de Mainwaring y Shugart; o sea porque en América Latina, tal como señalan Nohlen y sus colegas, el centralismo y el militarismo, atributos no democráticos de los sistemas políticos, están asociados a la institución presidencial desde sus orígenes. Desde luego, las tres posiciones coinciden en que las condiciones sociales y económicas de la región no favorecen la democratización.⁶³

⁶³ Villarroel, Gladys, “Tema con variaciones: El presidencialismo y su impacto

En todo caso, debe tenerse presente en cada presidencialismo la cultura política de la respectiva sociedad, la institucionalidad de ella, el sistema de partidos políticos y los sistemas electorales existentes, además de la estructura social y económica vigente.

Frente a esta realidad, la academia se divide en una línea que propone mantener el tipo de gobierno presidencial, despojándolo de los elementos que hegemonizan el poder en manos del presidente de la República, reequilibrándolo,⁶⁴ quienes buscan el reemplazo por el régimen parlamentario⁶⁵ o quienes rescatando instituciones arraigadas en la cultura política latinoamericana como la figura del presidente de la República, la mantienen en el marco del tipo de gobierno semipresidencial.⁶⁶

Una alternativa posible es aquella que, estableciendo mayor dosis de flexibilidad en el tipo de gobierno, se apoye en ciertas instituciones tradicionales de nuestra cultura política e innove en los aspectos negativos y

en los procesos democráticos”, *Espacio Abierto v.15 n.1-2*, Maracaibo, junio de 2006. http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-00062006000100009&lng=es&nr=15, consultado 19 diciembre 2012.

⁶⁴ Véase Carpizo, Jorge, “México ¿sistema presidencial o parlamentario?”, *Cuestiones Constitucionales*, julio-diciembre de 1999, pp. 49 y ss.; Colomer, Josep y Negretto, Gabriel, “La gobernanza de la democracia presidencial”, en Mora-Donatto, Cecilia (coord.), *Relaciones entre Gobierno y Congreso. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 79-124; Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998; Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998; Valadés, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

⁶⁵ Linz, Juan, “Democracia: presidencialismo o parlamentarismo ¿Hace alguna diferencia?”, en Godoy, Oscar, *Hacia una Democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 46 y ss.; Godoy, Oscar, “El régimen parlamentario: una opción política para Chile”, en Godoy, Oscar, *Hacia una Democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 11 y ss.; Lijphart, A., “Presidencialismo y democracia de mayoría”, en Godoy, Oscar, *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1990, pp. 111 y ss.

⁶⁶ Nogueira A., Humberto, *Análisis crítico del presidencialismo y consideraciones sobre una alternativa de régimen semipresidencial para Chile*, D/7/86. ED, ICHEH, Santiago, 1986; Cumplido C., Francisco, “Análisis del régimen semipresidencial en Chile”, en Godoy, Oscar (ed.), *Cambio de régimen político*, Santiago, Universidad Católica de Chile, 1992, pp. 117-140; Sartori, G., “Neither Presidentialism or parliamentarism”, en Valenzuela, A. (comp.), *Presidential or parliamentary democracy*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1990; Godoy, Oscar (ed.), *Cambio de régimen político*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992, pp. 37-53; Arriagada H., Genaro, “Después de los presidencialismos ¿Qué?”, en Godoy, Oscar (ed.), *Cambio de régimen político*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 1992, pp. 57-101; Nino, Carlos Santiago, *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992, pp. 619-657; Paoli, Francisco, *La transición incompleta*, México, Granados Chapa editores, 2006.

disfuncionales reiteradamente comprobados en nuestra experiencia institucional, compatibilizando flexibilidad, eficacia y representatividad.

Por otra parte, el presidencialismo puro o atenuado (parlamentarizado) no permite mecanismo para poner fin a la acción de un presidente de la República inepto o ineficiente, ni superar el bloqueo institucional entre gobierno y mayoría parlamentaria disímil que puede producir una crisis del régimen democrático en cuanto tal y no solo de una eficaz gestión del gobierno en turno.

Desde otra perspectiva, la crítica al presidencialismo ha llevado a pensar en soluciones del cambio del tipo de gobierno hacia uno de carácter semipresidencial, el cual daría mayor eficiencia y eficacia a la acción de gobierno; se posibilitaría una acción más responsable de las fuerzas políticas; una mayor tendencia al compromiso político; una mayor flexibilidad para adaptarse a las nuevas realidades y evitar o superar las crisis de gobierno, producto de problemas de depresión económicas y cambios sociales; que facilite la conformación de gobiernos mayoritarios, lo que acrecienta su legitimidad democrática y mayor eficacia; que favorezca la integración de los diversos grupos políticos, y de las diversas instituciones, a fin de evitar la marginación del sistema político, lo que constituye una fuerza de potencia imprevisible; un adecuado equilibrio entre los órganos ejecutivos y el parlamento a nivel nacional, lo que debe complementarse en Estados unitarios con adecuados niveles de descentralización funcional y territorial del poder.

El conjunto de estos objetivos permitiría mejorar la estabilidad y gobernabilidad del sistema político, terminando con el ciclo fatal del régimen democrático presidencialista: bloqueo de poderes, crisis, golpe de Estado, desgaste y crisis del autoritarismo, nueva reinstalación del régimen presidencialista, y reinicio del ciclo, a intervalos más o menos cortos en los diferentes países de nuestra Latinoamérica.

Sin embargo, no se trata de hacer constructivismo partiendo de cero, sino que debe partirse de la realidad de una democracia en marcha, con su propia realidad social y política, que debe ser ajustada a las nuevas necesidades, corrigiendo las instituciones del régimen político que son inconsistentes con el régimen democrático, de acuerdo con su propio sistema de partidos y su propia cultura.

Estas modificaciones requieren de la toma de conciencia de los problemas, de la necesidad de superarlos y de un adecuado consenso de los actores políticos para hacer los ajustes necesarios en el ámbito constitucional.

La reflexión académica y política sobre este tema y sus implicancias sobre la eficacia, estabilidad y legitimidad del sistema político, es un elemento que no puede estar ajeno al estudiar la gobernabilidad y las relaciones de ésta con el sistema electoral y el sistema de partidos.

Todo ello si entendemos por gobernabilidad la capacidad de las instituciones y movimientos de avanzar hacia objetivos definidos de acuerdo con su propia actividad y movilizar con bastante coherencia las energías de sus integrantes para proseguir metas previamente definidas.

La incapacidad de lograr ese encuadramiento llevaría a la ingobernabilidad.

Se trata, a su vez, de lograr gobernabilidad democrática buscando poner en juego energías del cuerpo social para lograr ciertas metas, dentro de las reglas consensuales del juego político, dentro del marco de Estados constitucionales democráticos.