

LOS REGÍMENES POLÍTICOS EN LA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL: PARLAMENTARISMO VIS-À-VIS PRESIDENCIALISMO*

POLITICAL REGIMES IN THE CONSTITUTIONAL DEMOCRACY: PARLIAMENTARISM VIS-À-VIS PRESIDENTIALISM

*Victorino F. Solá Torino***

"(...) (A)lgunas personas ven las constituciones con una reverencia sagrada, considerándolas el arca de la alianza, algo demasiado sagrado para ser tocado. Adjudican a sus predecesores una sabiduría más que humana, y suponen que lo que hicieron está más allá de cualquier modificación. Conocí bien esa era; pertencí a ella, y trabajé por ella. Se hizo merecedora de los elogios de su país. Era muy similar al presente, pero sin la experiencia del presente; y cuarenta años de experiencia de gobierno valen más que un siglo de lectura de libros (...). En la medida que ésta se desarrolla, y se vuelve más ilustrada, y en la medida en que se hacen más inventos, nuevas verdades emergen y las costumbres y opiniones cambian con el cambio de circunstancias. Por ende, cada generación, al igual que las generaciones anteriores, tiene derecho a escoger por sí misma la forma de gobierno que, según considera, vaya a promover mejor su felicidad."

JEFFERSON, T., Letter to Samuel Kercheval, July, 12, 1816, Monticello.

Resumen: A pesar de la fe ciega en el valor de las Constituciones formales *-Paper Constitutions-* que profesan ciertos juristas, en la inteligencia de que puede apprehenderse la verdad política de un régimen con sólo analizar los preceptos de los textos jurídicos fundamentales, otros teóricos, en cambio, advierten en torno a la creciente complejidad de una realidad política que desborda las mallas de los documentos normativos básicos, arguyendo que el sistema de fuerzas políticas que impulsan el funcionamiento en concreto de las instituciones constitucionales asume entidad condicionante, poniendo a prueba su potencia para ordenar la convivencia política y hasta desfigurando su aplicación en la práctica.

* Trabajo recibido para su publicación el 2 de marzo de 2015 y aceptado para su publicación el 23 del mismo mes y año.

** Abogado (UNC). Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Especializado en Derecho Procesal Constitucional (UBP). Profesor de Derecho Constitucional (FDCCS-UNC) y de Derecho Político (FACEA-UCC).

Este último temperamento decanta en una orientación que, con miras a superar una lectura ortodoxa de los regímenes políticos, recoge una visión de conjunto en la que gravitan los instrumentos metodológicos de la ciencia política y de la ciencia constitucional, y en la que se presta, así, una mayor atención a dimensiones filosóficas, legados históricos, bases culturales, estructuras socio-económicas, etc. sobre las que se asientan efectivamente las soluciones políticas. Bajo tales premisas, en el examen de los regímenes políticos en la democracia constitucional, ha sido frecuente que los académicos comprendan teóricamente a las Constituciones como unidades ideales de significación, vinculadas a uno o más principios políticos que desaguan en formas de gobierno. Se observa, entonces, que tales principios no entrañan una pura abstracción intelectual sino que, históricamente activos, han modelado órdenes constitucionales concretos con sus relaciones de influencias y reacciones, de difusión de ideas, de imitación de instituciones, de evolución y transmisión de fórmulas constitucionales, en los que los tipos de estructura gubernativa impelen a su confronate con el cuadro de conceptos de una teoría constitucional.

Palabras clave: Regímenes políticos - Democracia constitucional - Parlamentarismo - Presidencialismo - Regímenes mixtos.

Abstract: Although blind faith in the value of formal Constitutions -*Paper Constitutions*- is sustained by certain jurists, who believe that it is possible understand the political truth of a system, simply by analyzing the precepts of fundamental legal texts, other theorists, however, warn about the growing complexity of a political reality that goes beyond the basic normative documents, arguing that the system of political forces that drive specifically the functioning of constitutional institutions has determinant entity, testing its power to order the political coexistence and even disfiguring their application in practice. The latter temperament has an orientation that exceeds an orthodox reading of political regimes, includes an overview in which gravitate methodological tools of political science and constitutional science, and in which more attention is given to philosophical dimensions, historical legacies, cultural background, socio-economic structures, etc. on which effectively settle political solutions. Under these assumptions, the review of the political regimes in constitutional democracy, it is common for scholars to understand theoretically the Constitutions as ideal units of meaning, linked to one or more political principles that flow into forms of government. It is seen, therefore, that these principles do not involve a pure intellectual abstraction but are historically active principles that have shaped concrete constitutional orders with their relationships influences and reactions, diffusion of ideas, imitation institutions, evolution and transmission of formulas constitutional, in which the types of governance structure leading to a confrontation with the box concepts of constitutional theory.

Keywords: Political regimes - Constitutional democracy - Parliamentarism - Presidentialism - Mixed regimes.

Sumario: I. Un *príus* metodológico: el régimen político y la tipología de las formas de gobierno.- II. Una propuesta de sistematización.

I. Un *prius* metodológico: el régimen político y la tipología de las formas de gobierno

1. El régimen político es -explica Jiménez de Parga en un tradicional estudio sobre el tópico- *la solución que se da de hecho a los problemas políticos de un pueblo*: (i) como tal solución *efectiva*, el régimen puede coincidir o no con el sistema de soluciones establecido por el Derecho fundamental, la Constitución -cabe, *avant la lettre*, alertar en torno a que es un dato de la realidad socio-histórica que la verdadera configuración política de un pueblo no es siempre la que aparece en los textos constitucionales-; (ii) como tal solución *política*, un régimen podrá valorarse con normas jurídicas aunque también con criterios morales (1).

Es que para describir el régimen político de un Estado -escribe Burdeau (2)- resulta indispensable, bajo pena de entregar una imagen superficial y vana, comprender en el análisis no solo a las *formas de gobierno*, por ej., los *procedimientos técnicos según los cuales la voluntad del Estado toma forma jurídica y es aplicada al interior de la sociedad*, pues debe además abarcar la estructura social del grupo, considerado, a la vez, en su estado presente y en el estilo que el poder establecido se propone imprimirle en el porvenir.

De aquí que el régimen político -añade Lucas Verdú (3)- supone una *síntesis de los elementos ideológicos y de organización política*, en su correspondiente estructura social, que hace más expresiva la caracterización de las diferentes fórmulas gubernamentales.

Pese a tratarse de uno de los problemas más antiguos de la ciencia política, el esfuerzo por dividirlos en géneros principales, y en sus especies, no debe conducir -advierte Jellinek (4)- a un esquema escolástico detallado y vacío, sino a reparar en aquellas que han advenido históricamente más fructíferas en la enseñanza por su oposición con la realidad, o bien, en las que ejercen en la actualidad un influjo aún mayor.

(1) JIMÉNEZ DE PARGA, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1960, p. 59. Interesa apuntar que la fórmula conceptual anotada en el texto se aproxima a la allegada por los autores franceses, así, v.gr., considérese que para Burdeau el régimen político es el estado de equilibrio -fijado en un momento preciso de una sociedad determinada- que caracteriza las soluciones a las que se arriba en cuanto a las fuentes, objeto y modo de establecimiento del Derecho positivo, cfr. BURDEAU, G., *Traité de Science Politique*, t. IV, L.G.D.J., París, 1970, p. 22. A su turno, Duverger concibe el régimen político -régime politique- como el conjunto de instituciones políticas que funcionan en un país dado, en un cierto momento; se diferencia del *sistema político* -*système politique*- en el que -precisamente- se inserta en razón de que éste último comprende, además del régimen político, las estructuras económico-sociales, la ideología y el sistema de valores, el contexto cultural y las tradiciones históricas, etc., cfr. DUVERGER, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 1959, P.U.F., París, p. 47. En torno a la distinción entre régimen político y forma de gobierno -*forme de gouvernement*-, véase in profundis de Vergottini, G., 2012, Régimes politiques, ap. Troper, M. - Chagnollaud, D. (dir.), *Traité International de Droit Constitutionnel*, t. II, Dalloz, París, ps. 126-127.

(2) BURDEAU, G., *Traité de Science Politique*, t. V, L.G.D.J., París, 1970, ps. 3 y 440.

(3) LUCAS VERDÚ, P., *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1976, p. 115.

(4) JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1953, p. 506 [Título original *Allgemeine Staatslehre*, Häring, Berlín, 1914].

2. Como toda disciplina -previene Troper (5)- la ciencia del Derecho Constitucional también hace uso de numerosas clasificaciones, y, por tanto, los criterios en los que se fundan resultan variados.

Con sede en el pensamiento de Aristóteles, las tipologías *clásicas* de los regímenes políticos -en una esquematización que se proyectó prácticamente hasta la Modernidad- se estructuraban en orden a tres clases de formas políticas según una apreciación cuantitativa -que se remontaba a Herodoto- y con arreglo a la cual la autoridad podía residir en uno, en varios -pero no en todos- y en la mayoría de los ciudadanos: (i) *monarquía*, (ii) *aristocracia* y (iii) *democracia*, respectivamente; predicadas cada una de ellas como especies *rectas* o *puras*, en virtud de su orientación valorativa -pauta ya presente en el razonamiento platónico- a la justicia y al bien general, resultaban contrapuestas, por tanto, a correlativos tipos *viciosos* o *impuros*, que se presentan como degeneraciones de aquéllos: (i) *tiranía* -monarquía sin otro objeto que la utilidad del monarca-, (ii) *oligarquía* -perfilada hacia el provecho de los ricos- y (iii) *demagogia* -preocupada exclusivamente por el interés de la multitud- (6).

Mientras Polibio (7) y Cicerón (8) reproducirán este material tripartito -*vulgata*-, aunque con la aclaración de que la forma de gobierno preferible es aquella que, integrada por los tres patrones auténticos, reúne lo mejor que de cada uno de éstos retiene y amalgama en justa proporción sus poderes pertinentes -*mixta*-, el pensamiento tomista expandirá el bloque del catálogo aristotélico al introducir variantes en las fórmulas políticas básicas en atención a la *finalidad* que las inspira: (i) la *virtud*, que fomenta tanto la monarquía -en donde el gobierno tiende fundamentalmente a la unidad- como la aristocracia -cuya preocupación dominante es la justicia distributiva-, (ii) la *riqueza* que nutre a la oligarquía, por último, (iii) la *libertad* que sustenta a la democracia (9).

La tríada del Estagirita quedará postergada con la contraposición maquiavélica entre *principados* y *repúblicas* (10), y -con posterioridad- resultará radicalmente apartada con la irrupción -en la historia del pensamiento político- de las categorías del Barón de la Brède

(5) TROPER, M., *Per una Teoria Giuridica dello Stato*, Guida, Napoli, 1998, p. 233 [Título original *Pour une théorie juridique de l'Etat*, P.U.F., París, 1994].

(6) *Politeia*, III, 7, 1279 b, 6-10.

(7) *Historiae*, VI, 2.

(8) *De Republica*, I.

(9) *Summa Theologica*, I-II, q. 95, a. 4 c., a la agrupación expuesta Santo Tomás de Aquino adenda que la tiranía conlleva un régimen enteramente defectuoso -a tenor de inspirarse en el egoísmo y la violencia-, mientras que la mejor organización política es aquella en la que se encuentran (...) *armoniosamente combinadas la monarquía -ya que uno solo gobierna-, la aristocracia -ya que varios están en el poder por su capacidad personal- y la democracia, o poder del pueblo -ya que los gobernantes pueden ser elegidos en el pueblo y por el pueblo-*.

(10) A los primeros, Niccolò Machiavelli los divide en hereditarios -*ereditari*-, mixtos o nuevos -*nuovi*- y eclesiásticos -*ecclesiastici*-, mientras que a las segundas las discrimina en aristocráticas -*stato d'ottimati*- y en democráticas -*stato popolare*-, cfr. *Il Principe*, I, II y XI; *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, I, 2.

y de Montesquieu: (i) *república* -aquella en la que el pueblo en su conjunto, o solamente en una parte, dispone del poder soberano-; (ii) *monarquía* -en que gobierna uno solo, aunque con leyes fijas y establecidas-; (iii) *despotismo* -al recaer el mando en uno solo pero sin ley y sin regla, arrastrando todo por su voluntad y capricho-. Tal ordenación no se ciñe a identificar el *principio* republicano en la *virtud* -abrigando el *civismo* en la república democrática y la *moderación* en la república aristocrática-, el monárquico en el *honor* y el despótico en el *miedo*, pues repara en sus *estructuras* y examina detenidamente la *técnica del gobierno liberal* (11).

En efecto, a partir del siglo XVIII, el panorama montesquiano de los regímenes políticos eclipsará a la trilogía aristotélica en la consideración -reseñada por Prélot- de que se estimaban indignos de atención aquellos que no reconocieran como unidad de análisis a la *libertad*: nace, de esta manera, el *constitucionalismo* que dominará a los espíritus por más de un siglo, creando dos grandes tipos políticos: la *monarquía aristocrática y liberal*, y la *república presidencial* (12).

II. Una propuesta de sistematización

3. Pese a la amplia aceptación que obtuvo tal distinción, se ha prevenido que -al presente- el criterio diferenciador en relación al *Estado de la democracia clásica* no puede radicar en la participación de uno, pocos o muchos en la actividad de gobierno, sino que debe estar constituido por la *determinación del órgano competente para trazar la dirección política general*. En efecto, Biscaretti di Ruffia ha planteado temáticamente el problema acudiendo a la distinción entre la *forma de Estado*, determinada por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí los *elementos constitutivos* del ente estatal -población, territorio y gobierno-, y la *forma de gobierno*, establecida por la posición que ocupan y las relaciones que guardan entre sí los órganos constitucionales del Estado (13). De aquí que si se repara en la concepción propia de la forma del *Estado*

(11) *De l'esprit des lois*, II, I; III, 5, 8 y 9; IX.

(12) PRÉLOT, M., *Histoire des idées politiques*, Dalloz, París, 1959, ps. 397-398, tesis que parte de colegir que "(...) durante un largo período -y hasta que nosotros mismos no nos hemos encarado con las formas monocráticas y totalitarias de entre las dos guerras- la clasificación de Montesquieu ha seguido en vigor". En este contexto, Sánchez Agesta entiende que el problema de las formas de gobierno, convertido con habitualidad en una pura cuestión bizantina, por la desfiguración histórica de su sentido real, toma un valor concreto cuando se la considera como consecuencia de la interpretación histórica de los diversos *fundamentos de la autoridad*, de suerte tal que el contrapunto polémico se traba -para el saber político moderno- entre la democracia liberal y las autocracias, dictaduras y regímenes totalitarios, cfr. SÁNCHEZ AGESTA, L., *Principios de Teoría Política, Nacional*, Madrid, 1966, ps. 348 y 351.

(13) BISCARETTI DI RUFFIA, P., Introducción al Derecho Constitucional Comparado: las 'formas de Estado' y las 'formas de Gobierno'. *Las constituciones modernas y 1988-1990 un trienio de profundas transformaciones constitucionales en occidente, en la URSS y en los Estados Socialistas del Este Europeo*, F.C.E., México, 1959, ps. 113 y ss., 153 y ss. [Título original *Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato. Le forme di Stato e le forme di governo. Le Costituzioni moderne. 1988-1990, Un triennio di profonde trasformazioni costituzionali: in occidente, nell'URSS negli Stati Socialisti dell'Est Europeo. Aggiornamento all' Introduzione al Diritto Costituzionale Comparato*, Giuffrè, Milano, 1991]. No

de la democracia clásica, el valor político fundamental está representado por la *dignidad de la persona humana*; para la mejor realización de las *decisiones libres* de los integrantes del elemento humano del Estado -pueblo-, el mecanismo de organización estatal debe *armonizar la libertad de cada uno con la libertad de todos los demás* por medio de la identificación, lo más perfecta posible, entre gobernantes y gobernados. Es la técnica refinada del constitucionalismo, mediante una elaboración lenta y fatigosa, la que ha forjado múltiples instituciones para consumir la exigencia del *gobierno de la mayoría por medio del respeto a las minorías* (14).

Dentro del modelo de una *democracia gobernada* (15), la teoría política ha contemplado la fórmula jurídica del gobierno de la mayoría como fácilmente realizable a partir del dilatado elenco de *formas de gobierno*, *v.gr.*, parlamentaria, presidencial, directorial, mixta, etc.; más difícil, en cambio, se presenta la plena tutela de los derechos de las minorías, que ha registrado paulatinamente una gama de *institutos* al respecto: *v.gr.*, pluralidad de órganos constitucionales, aceptación de la teoría de la división del poder, Constitución rígida, control de carácter jurisdiccional respecto de la constitucionalidad de las leyes ordinarias, Parlamento electivo -generalmente bicameral-, amplia tutela jurisdiccional de los derechos públicos subjetivos, descentralización burocrática, formas de autonomía regional o de estructura federal, etc. (16).

En tal virtud es que Vedel (17) aclara que la *idea de diálogo* expresa la filosofía profunda de la democracia y se materializa en una serie de conversaciones, entre las que identifica la que se anuda entre el Parlamento y el Ejecutivo; éste conducto dialógico responde a la exigencia de conferir eficacia a las relaciones que traban las Asambleas legislativas numerosas -y poco dispuestas a actuar- con los órganos ejecutivos -que son, por sí mismos, instrumentos de decisión-, y decanta -añade Loewenstein (18)- en una *abrumadora variedad de manifestaciones de democracia constitucional* que se reducen a una serie de *tipos fundamentales* a través de una *nueva trilogía*: (i) decisión política fundamental; (ii) ejecución de la decisión; y (iii) control político, espejada en una conformación triangular del poder -asamblea, gobierno y pueblo-.

obstante, para una calificada doctrina, la locución forma política se utiliza para indicar globalmente tanto la forma de Estado como la forma de gobierno, cfr. PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1959, p. 267.

(14) BISCARETTI DI RUFFÍA, P., *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1959, ps. 226 y ss. [Título original *Diritto Costituzionale*, Jovene, Napoli, 1958].

(15) BURDEAU, G., *Traité de Science Politique*, t. IV, L.G.D.J., Paris, 1970, p. 609.

(16) BISCARETTI DI RUFFÍA, P., *Introducción al Derecho Constitucional Comparado: las 'formas de Estado' y las 'formas de Gobierno'. Las constituciones modernas y 1988-1990 un trienio de profundas transformaciones constitucionales en occidente, en la URSS y en los Estados Socialistas del Este Europeo*, F.C.E., México, 2006, ps. 153 y ss.

(17) Vide al respecto VEDEL, G., *Introduction a` la science politique*, L.C.D.D., París, 1955, p. 477.

(18) LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1955, p. 91 [Título original *Political Power and the Governmental Process*, University of Chicago Press, Chicago, 1957. Vide etiam la edición alemana intitulada *Verfassungslehre* editada por J.C. Mohr, en Tübingen, 1959].

Tampoco aquí los criterios resultan pacíficos; Duverger entiende, en cambio, que son tres las piezas esenciales que componen el mecanismo de la estructura gubernamental o del gobierno en sentido *amplio* (19): (i) tipos de órganos; (ii) modos de reparto de funciones; (iii) medios de acción recíproca. De las *combinaciones* entre éstos, surgen los *tipos de estructuras gubernamentales*.

Ahora bien, cualquiera sea la pauta de sistematización por la que el lector opte, las composiciones que al efecto ensayan los juristas y politólogos distan de devenir uniformes (20), de modo que -con un eminente carácter descriptivo- se recoge la propuesta

(19) Conviene tener en claro que -con el alcance empleado en el texto- se alude *al ensemble, entramado o aparato de los diferentes órganos* que constituyen la estructura gubernativa. Sucede que el término *gobierno* suele prestarse a confusión, pues también se utiliza -aun que en una acepción *rigurosa*- para designar un tipo *específico* de órgano de gobierno: el órgano *ejecutivo*, diferenciándose, dentro de éste género orgánico, el que se ejerce por un individuo u hombre solo -ejecutivo *monocrático*-; por dos hombres iguales -ejecutivo *colegial*-; por un pequeño grupo de hombres reunidos en comité -ejecutivo *directorial*-; o, en fin, por una yuxtaposición de un individuo solo y de un comité -ejecutivo *dualista*-, *cf.* DUVERGER, M., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, P.U.F., Paris, 1959, ps. 134 y ss.

(20) Corresponden al siglo XX las más acabadas y conscientes investigaciones sobre el tópico. Así, *v.gr.*, Troper compara los regímenes políticos en razón del grado de separación de los poderes: (i) régimen de separación rígida de poderes: presidencialista; (ii) régimen de colaboración o separación flexible de poderes: parlamentario; (iii) régimen de confusión de poderes: asambleario, *cf.* TROPER, M., *Per una Teoria Giuridica dello Stato*, Guida, Napoli, 1998, ps. 234-235. Jiménez de Parga individualiza como *subtipos democráticos* -en seguimiento de la pauta vedeliana que procura zanjar en cuál de los interlocutores del diálogo democrático estriba la última y decisiva palabra- a los siguientes: (i) regímenes parlamentarios; (ii) regímenes presidencialistas; (iii) regímenes de asamblea, *cf.* JIMÉNEZ DE PARGA, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1960, p. 129. En cambio, para Loewenstein -en atención a los parámetros anticipados en el texto- se condensan cinco géneros: (i) democracia directa; (ii) gobierno de asamblea; (iii) parlamentarismo; (iv) presidencialismo; (v) gobierno directoral, *cf.* LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, ps. 91-92. Por su parte, Redslob -con apoyatura en las relaciones existentes entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo- expone los siguientes tipos: (i) régimen parlamentario; (ii) régimen de ejecutivo dependiente -tal y como se practica en Suiza-; (iii) régimen de separación de poderes -de ascendencia americana-; (iv) monarquía limitada de la antigua Alemania, *cf.* REDSLOB, R., *Le régime parlementaire*, Giard, París, 1924, ps. 1 y ss. A su turno, Prélot-Boulouis se inclinan por una categorización que repara en las relaciones entre el pueblo y el gobierno, de modo que identifican: (i) régimen americano, de separación de poderes o presidencial, en donde el pueblo designa directamente al órgano gubernativo con independencia de las Cámaras legislativas; (ii) régimen convencional o de ejecutivo dependiente, en virtud de que el gobierno es seleccionado mediatamente por el pueblo, como acontece con la experiencia suiza con el nombramiento del primero por la Asamblea; (iii) régimen parlamentario o de colaboración de poderes, si -en lugar del pueblo o de la Asamblea- interviene un tercer elemento: el jefe de Estado en punto a incidir en la movilidad gubernamental, *cf.* PRÉLOT, M. - BOULOUIS, J., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, París, 1980, ps. 87-88. En íntima relación al parámetro anterior, Hauriou-Gicquel acometen el binomio distribución-centralización de la soberanía respecto de los poderes constituidos, identificando: (i) régimen presidencial; (ii) régimen parlamentario; (iii) régimen de gobierno de asamblea; (iv) régimen semi-presidencial o semi-parlamentario, *cf.* HAURIU, A. - GICQUEL, J., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, Montchrestien*, París, 1980, ps. 238 y ss. Duverger -en forma coherente al estándar de clasificación glosado en el texto- discrimina: (i) regímenes de concentración de poderes: generalmente encarnados en monarquías absolutas o en dictaduras, son aquellos en los que todas las funciones estatales resultan ejercitadas por el mismo órgano -confusión *absoluta*, tal como acaeció con la monarquía francesa del *Ancien Régime*-, o bien, en los que un solo órgano detenta

de Pactet-Mélin-Soucramanien, quienes abordan el género de los regímenes *pluralistas*, caracterizados por la *unidad*, que viene dada por su inspiración ideológica democrática y su adscripción al liberalismo político, a la vez que por la *diversidad*, que procede de las modalidades fuertemente variadas adoptadas por la organización de los poderes públicos: en verdad, existen dos formas principales, los regímenes *parlamentario* y *presidencial*, aunque también es necesario señalar la existencia posible del régimen *directorial*, y hasta de regímenes *mixtos* (21).

4. En el examen de los regímenes políticos en la democracia constitucional ha sido frecuente que los académicos comprendan teóricamente a las Constituciones como unidades ideales de significación, vinculadas a uno o más principios políticos que desaguan en formas de gobierno. Se observa, entonces, que tales principios no entrañan una pura abstracción intelectual sino que, históricamente activos, han modelado órdenes constitucionales concretos con sus relaciones de influencias y reacciones, de difusión de ideas, de imitación de instituciones, de evolución y transmisión de fórmulas constitucionales, en los que los tipos de estructura gubernativa impelen a su confronte con el cuadro de conceptos de una teoría constitucional (22).

el poder efectivo de decisión en todas las materias, estando los restantes enteramente subordinados -confusión *relativa*, así el Parlamento -Reichstag- durante el esquema nacional-socialista alemán no poseía independencia alguna frente al *Führer*-; (ii) regímenes de separación de poderes: nacidos en la época de las monarquías absolutas y con los propósitos de establecer un gobierno moderado y evitar regímenes autoritarios, lucen como un sistema que confía cada tarea gubernamental a un órgano diferente y descubre las siguientes variantes: (i) monarquía limitada: como consecuencia de su oposición al monarca absoluto, es concebida como un medio para debilitar la autoridad del rey, erigiendo a su frente al Parlamento, dotado de poder legislativo -que es arrancado así de las prerrogativas monárquicas-; (ii) régimen presidencial; (iii) regímenes de colaboración de poderes: ante una diferenciación de las funciones estatales, estas se confían a órganos distintos -distinción de poderes-, aunque esta investidura no supone una especialización rigurosa sino relativa: a título excepcional y accesorio, los diversos órganos gubernamentales pueden participar de otras actividades aparte de la función propia -colaboración funcional-. En fin, los órganos del Estado disponen de medios de acción recíproca, de suerte que no resultan aislados unos de otros -dependencia orgánica-. Con estas notas, se especifica el régimen parlamentario, *cf.* DUVERGER, M., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, P.U.F., Paris, 1959, ps. 174 y ss.; entre muchos otros.

(21) PACTET, P. - MÉLIN-SOUCRAMANIEN, F, *Derecho Constitucional*, Legis, Bogotá, 2011, ps. 137 y ss. [Título original *Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2009], con la aclaración de que los regímenes pluralistas se contraponen a la categoría de los *regímenes socialistas de inspiración marxista*, los que -pese a la caída del socialismo en Europa oriental y central como en la ex Unión Soviética- juegan un rol considerable en, v.gr., en China, Vietnam, Cuba, etc., y se singularizan por las siguientes propiedades: (i) la posición exclusiva o dominante en el ejercicio del poder por el Partido Comunista: a él le toca ejercer la dictadura del proletariado -a través de los órganos supremos del Estado, de modo que asume las responsabilidades gubernamentales, toma las decisiones capitales y determina la orientación de la política nacional; (ii) el *centralismo democrático*: principio que se aplica tanto al Estado como al partido y que implica: (ii.a) todos los organismos dirigentes, desde la base hasta la cima, deben ser elegidos; (ii.b) rendición de cuentas de sus actividades ante los organismos inmediatamente superiores; (ii.c) adoptada una decisión mayoritaria, las minorías deben observar una disciplina rigurosa; (ii.d) imposición de las decisiones de órganos jerárquicos a los inferiores.

(22) SÁNCHEZ AGESTA, L., *Derecho Constitucional Comparado*, Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1988, p. 25.

En este escenario también conviene asentar que la literatura politológica ha prevenido que todo intento de clasificación de las fórmulas políticas *reales* tiene solo *validez temporal*, por ej., circunscripta a un momento histórico concreto. Y ello así desde que cuando los componentes de los regímenes se alteran profundamente -sea porque los supuestos políticos adquieren una nueva configuración, sea porque los principios estructurales cambian de sentido-, la tipología de tales soluciones tiene que modificarse también (23).

¿Se avistan formatos parlamentarios o presidenciales *tout court*? Sobre el punto se ha prevenido que no se constatan *sistemas puros* -si por pureza se entiende la *inalterabilidad de características originales*-, debido a que con excepción de Estados Unidos de América y Gran Bretaña no afloran modelos *imperturbables*, ajenos al natural *contagio* institucional que especifica al constitucionalismo contemporáneo (24). A la par, Duverger se ocupó de problematizar el tópico derredor los siguientes interrogantes: ¿no será artificial *importar* un régimen totalmente contrario y que no se podría adoptar en absoluto?, ¿un régimen político puede ser, *realmente*, aplicado a una tradición completamente diferente y llegar a modificarla? (25).

(23) JIMÉNEZ DE PARGA, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1960, p. 112.

(24) VALADES, D., *La parlamentización de los sistemas presidenciales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - El Colegio Nacional, UNAM, México, 2008, p. 4, precisando que, inclusive, los sistemas parlamentarios desarrollados en la órbita del *Commonwealth* británico presentan matices propios, entre los que emerge su basamento en Constituciones escritas. De aquí que en el modelo francés de la *V République*, en ocasiones, el poder se conduzca como en un régimen presidencial, y, en otras, como parlamentario: este comportamiento alternativo depende de que el Presidente disponga o no de mayoría en el Parlamento. Cuando hay coincidencia, opera a la manera de un sistema de corte presidencial, de lo contrario, se aplican reglas de perfil parlamentario, cfr. VALADÉS, D., *El Gobierno de Gabinete*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, p. 15.

(25) DUVERGER, M. *Francia: Parlamento o Presidencia*, Taurus, Madrid, 1963, ps. 3 y ss. [Título original *La VI République et le régime présidentiel*, Librairie Arthème Fayard, París, 1961], proponiendo la imagen de los "(...) monstruosos Cadillacs, enormes coches fúnebres cubiertos de cromo, que se adaptan tan mal a nuestras carreteras y a nuestras ciudades?" Y ello con motivo de su iniciativa de instaurar un régimen presidencial en Francia [difundida por medio de una auténtica campaña en la prensa, v.gr., *Le Monde*, 12 et 13 avril, 6, 7, 18, 26 et 30 mai et 12 juin 1956; *Combat*, 28 mai 1956; *Le Figaro*, 30 mai 1956, etc., que proyectara la discusión desde los centros académicos y los círculos políticos hacia el sector de la opinión pública]; en principio, solo apoyada por Georges Vedel en 1956 [en ocasión de su *Raport sur la réforme des institutions* presentado al *Comité d'études sur la République*], sin perjuicio de que resultara posteriormente acogida por la presidencia de Charles De Gaulle -proclive a un sistema presidencial fuerte, anticipado en su discurso de Bayeaux de 1946-, y hasta objeto de ratificación *ad referendum* por la nación francesa, con fecha 28 de octubre de 1962, al expedirse sobre la *Loi Constitutionnelle* 62-1292, de fecha 6 de noviembre del mismo año, que implementó la elección por sufragio universal directo del Presidente de la República -conllevando la reforma del art. 6º del texto constitucional de 1958 que articulaba una vía de elección por colegio electoral integrado por miembros del Parlamento y representantes de Municipios, Departamentos y Asambleas de territorios de Ultramar-. Sobre las *théories présidentielles* de los citados Profesores de la Universidad de París, vide etiam PARODI, J. L. *Quatre années de controverses constitutionnelles*, *Revue Française de Science Politique*, IV, 1962, 857. En rigor, el mecanismo presidencial plebiscitario ya reconocía un hito histórico en el golpe de Estado del 2 de diciembre de 1851, de Luís Napoleón Bonaparte, que la enmienda constitucional antedicha se encargaría de restablecer. También en Latinoamérica habrá intentos de conciliar el presidencialismo con el parlamentarismo, como sucedió en Cuba en 1940, Guatemala en 1945 y Venezuela en 1947, aunque de corta duración, sin perjuicio de la experiencia chilena de un gobierno parlamentario desde 1891 a 1935.

II.1. Régimen parlamentario

5. La fijación de las *instancias paradigmáticas* de los conceptos anotados precedentemente revela utilidad para *interpretar* las prácticas en las que se incluyen afirmaciones sobre aquéllos y *explicar* si los desacuerdos a su respecto resultan genuinos (26).

Despejado ello, es habitual que los regímenes parlamentaristas y presidencialistas se definan generalmente por *mutua exclusión*, aunque se apunta que una oscuridad no puede iluminar la otra (27).

Para saber lo que se quiere significar con la etiqueta del arquetipo parlamentario, puede acudir a una noción convencional; es aquel -escribe Biscaretti di Ruffia (28)- *en el cual el jefe de Estado, el monarca o el presidente realizan solo una labor de coordinación, mientras que la función ejecutiva la desarrolla el gobierno, responsable ante las Cámaras electivas*. Empero, si su taxonomía se examina de manera más detallada emergen ajustes significativos que derivan hacia una conceptualización más densa.

II.1.a) Orígenes y evolución histórica

6. La institución parlamentaria remonta sus antecedentes a la Edad Media, tal como dan cuenta las expresiones que se acuñaron en asociación con aquélla: desde las voces -identificables en francés e inglés- *Parlement* y *Parliament* -Parlamento, respectivamente- a fines del Siglo XII y principios del Siglo XIII -ambas con curso paralelo-, sin descontar la aparición en el siglo XVII de los términos *parlementaire*, *parliamentarian* y *parliamentary* -parlamentario-, y hasta el registro en la segunda mitad del Siglo XIX del léxico *parlementarism* y *parliamentarism* -parlamentarismo- (29). Ellas recogen el antagonismo *gobierno-Parlamento*, a partir de la idea de someter al primero al *con-*

(26) DWORKIN, R., *Justice for Hedgehogs*, Harvard University Press, Cambridge, 2011, ps. 157 y ss.

(27) SARTORI, G., *Ni presidencialismo, ni parlamentarismo*, RUCP 5, 1992, 9; TROPER, M., *Per una Teoria Giuridica dello Stato*, Guida, Napoli, 1998, p. 235.

(28) BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Introducción al Derecho Constitucional Comparado: las 'formas de Estado' y las 'formas de Gobierno' . Las constituciones modernas y 1988-1990 un trienio de profundas transformaciones constitucionales en occidente, en la URSS y en los Estados Socialistas del Este Europeo*, F.C.E., México, 2006, p. 123.

(29) En Inglaterra, sin perjuicio del antecedente de que en ciertos períodos se registran reuniones de vasallos del rey -*curia regis*-, el *Magnum concilium* funcionará periódicamente a fines del Siglo XII; la Magna Charta de 1295 no solo habrá de mencionarlo sino que también -al debut del siglo XIII- se le reconocerán considerables prerrogativas. En efecto, históricamente -apunta Duverger- el Parlamento británico, ancestro y modelo de los Parlamentos modernos, deriva de tal asamblea feudal de los vasallos del rey, señores laicos y eclesiásticos: es la Cámara de los Lores -*House of Lords*- la que se constituye primero con miembros de la nobleza y jerarquía eclesiástica; los representantes de las ciudades y la burguesía progresivamente formarán la Cámara de los Comunes -*House of Commons*-, cfr. DUVERGER, M., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, P.U.F., Paris, 1959, ps. 142 y 190; a lo que se suma el temperamento político inglés: el genio de compromiso, la apatencia por soluciones que satisfagan -más que la lógica- el buen sentido, la tolerancia frente al adversario, etc., cfr. HAURIOU, A. - GICQUEL, J., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, París, 1980, p. 222.

trol del segundo en el curso de los distintos jalones que en la historia institucional ha transitado (30).

En rigor, el régimen parlamentario -también designado *gobierno responsable, de colaboración de poderes, de partidos, de Gabinete*, etc.- es resultante de una práctica constitucional inglesa, debida a circunstancias especiales en la evolución de aquél pueblo y formada paulatinamente por obra de realidades ambientales y con la vitalidad de las instituciones engendradas por la Historia -y no urdidas en el laboratorio cerebral de la doctrina- (31). Inglaterra es vista, entonces, como la *Mater parliamentorum*.

Así en el modelo de *Westminster*, las estampas del jefe de Gobierno y su Gabinete, como el elemento distintivo de su responsabilidad política, adquieren proyección moderna en el Siglo XVIII, una vez que las prerrogativas reales han sido menguadas por la *Glorious Revolution* de 1688: a partir de la coronación en 1714 de George I, primer monarca de la casa alemana de *Hannover* en Gran Bretaña e Irlanda, su precario dominio del idioma inglés y las prolongadas ausencias del territorio británico modelaron una delegación de sus funciones en destacados representantes del partido conservador *whig* -promotores de su causa al trono, a diferencia de la facción liberal *tory* que impulsara infructuosamente a la dinastía escocesa de *Estuardo*- que componían su Consejo Privado -*Majesty's Most Honourable Privy Council*-, a la vez que la conformación por aquéllos de un Gabinete -*Cabinet*, denominación que recibió del recinto de sus actividades-. Al ministro más próximo a la autoridad regia, se le endilgó el título de *Chief Minister*, ejercido primeramente por James Stanhope, Conde de Stanhope, y con posterioridad por Robert Walpole, Conde de Oxford (32). De tal modo, las continuas sesiones del *Cabinet Government* -sin la presencia del soberano- lo configuraron homogéneamente como un órgano capital, a la par que su encabezamiento por uno de los ministros -que ganaba categoría como figura protagónica en la escena política- gestó una progresiva

(30) ZIPPELIUS, R., *Teoría General del Estado*, UNAM, México, 1985, p. 414 [Título original *Allgemeine Staatslehre*, Beck, München, 1971].

(31) PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, p. 821. Sobre las diferentes etapas históricas, vide in extenso PRÉLOT, M. - BOULOUIS, J., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, París, 1980, ps. 98 y ss.; FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992, ps. 714 y ss.

(32) La práctica de los *ministros-favoritos o validos* de los monarcas -entre quienes, descollaron, v.gr., Armand Jean du Plessis, Cardenal- Duque de Richelieu, *Premier Ministre* del rey Louis XIII de Francia; Gaspar de Guzmán y Pimentel Ribera y Velasco de Tovar, Conde-Duque de Olivares, *Valido* del rey Felipe VI de España; George Villiers, Duque de Buckingham, *Chief Minister* del rey James I de Inglaterra, entre muchos otros- ya resultaba consolidada en las Cortes europeas del Siglo XVI y XVII. En la experiencia inglesa, durante el reinado de George III -entre 1760 y 1820- la solidaridad ministerial se refuerza en 1782 bajo el mando de Charles Watson Wentworth, II Marqués de Rockingham; todavía la dirección del gobierno recaerá a partir de 1783 -prácticamente durante 17 años- en un *Chief Minister*, William Pitt, *The Young*, quien obligará al soberano a mantenerse en el papel de monarca constitucional. En torno a las intrigas de camarilla contra los Gabinetes que no resultaron de agrado del monarca, vide JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1953, p. 530.

vinculación del gobierno con el Parlamento, ante el cual el primero rendía cuentas y a cuya confianza -*confidence*- se subordinaba (33).

En definitiva, desde el Siglo XIX el Gabinete oficiará -señala Bagehot- de *punto de convergencia* entre las funciones gubernamentales y legislativas del Estado (34), operando -añade Carré de Malberg- en una posición constitucional precisa: la de formar el *engranaje esencial del gobierno* (35). A la construcción orgánica generada en la práctica británica, siguió la programación y teorización política sobre el terreno continental, con la pretensión última de su regulación constitucional. Este postrero itinerario principia con la Carta Constitucional belga en 1831, sigue en Francia con la Constitución de 1875 -pues la *Monarchie de Juillet* debida a la Constitución de 1830 no pudo funcionar como gobierno parlamentario debido a la preponderante influencia del rey Louis Philippe I-, y se consolida en Noruega, Dinamarca, Suecia entre 1900 y 1914.

Sucesivamente la victoria de Inglaterra y Francia en la I Guerra Mundial se hace valer también como el *triunfo del parlamentarismo*: el modelo inglés será adoptado por Alemania, Polonia, exYugoslavia, ex Checoslovaquia, etc., debido a la colaboración -reseña Fernández Segado (36)- de los juristas teorizantes que se esforzarán por reconducir el complejo proceso de la vida política en el marco del Derecho e introducir una serie de correctivos que transformen las prácticas del parlamentarismo decimonónico, asentadas en costumbres y reglas empíricas. Ha sido Mirkiné-Guetzévitch quien divulgó el rótulo de *racionalización del parlamentarismo* (37), a través de la introducción de resortes de democracia semi-directa, el encauzamiento formal de los procedimientos de responsabilidad política del eje gobierno-Parlamento, como la tecnificación de las relaciones

(33) Desde este enclave descubrió un retroceso del poder real ante la representación popular: el rey no podía actuar por sí, sino a través de un *ministro responsable* ante el Parlamento, *cfr.* SÁNCHEZ AGESTA, L., *Principios de Teoría Política*, Nacional, Madrid, 1966, p. 386. No es de entidad menor anotar que este intento de frenar al Ejecutivo monárquico acaece cuando aún es fuerte la Corona: el dualismo de poderes determina el debilitamiento del que tradicionalmente actuaba como preponderante; al propio tiempo, es un sistema que atiende al ansia propia de la burguesía liberal de obtener un término medio prudente pero equidistante de dos peligros: el del absolutismo monárquico -que suprime la libertad- y el de un dominio de masas -proclives a la pasión y violencia-, *cfr.* PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, p. 822. Empero, Loewenstein entiende que en este proceso orgánico, no hubo elementos ni especulativos ni intencionales: tuvo sencillamente lugar, para lo cual necesitó su tiempo, *cfr.* LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 103. En sentido similar, se expiden PACTET, P. - MELIN-SOUCRAMANIEN, E., *Derecho Constitucional*, Legis, Bogotá, 2011, p. 139: el régimen parlamentario procede del encadenamiento de las circunstancias, de la presión de los eventos y, en cierta medida, del azar.

(34) BAGEHOT, W., *The English Constitution*, Cornell University Press, New York, 1963, ps. 59 y ss.

(35) CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, F.C.E., México, 2013, p. 799 [Título original *Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, París, 1922].

(36) FERNÁNDEZ SEGADO, F., *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992, p. 718.

(37) MIRKINE-GUETZÉVITCH, B., *Las modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2011, p. 43 y ss. [Título original *Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*, Giard, París, 1931]. Vide etiam, BURDEAU, G., *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*, L.E.I., París, 1931.

entre ambos, etc., gestando -de estar a la denominación de Barthélemy- las *constituciones cocktails* (38). En todo este derrotero empírico y normativo -fruto de un dilatado progreso- la lógica formal cede paso a lo que Esmein (39) denominara la lógica de las instituciones -*logique des institutions*-: de la monarquía absoluta a la limitada, de ésta a la monarquía parlamentaria; para, finalmente, arribar a la democracia parlamentaria. En suma, hace del parlamentarismo inglés el régimen político más imitado, aunque también el más deformado (40).

II.1.b) Notas fundamentales

7. El canon politológico tiende a registrar que el régimen parlamentario resulta retratado -en lo esencial- como aquél en el cual el gobierno debe disponer en todo momento- del *asentimiento de la mayoría parlamentaria* -emanada directamente de una elección, o bien, de una coalición política-; he allí el *elemento de base* a partir del cual se explican sus caracteres cardinales (41).

De aquí que se observe que el sistema parlamentario -en concreto- está en función del *régimen de partidos*, no solo en razón de que los miembros del Gabinete pertenecen normalmente a la facción o facciones políticas que detentan la mayoría en las Cámaras representativas, de modo que resultan obligados a vivir -para su ascenso y permanencia en el cargo- en comunión con ella (42), sino también -refiere De Vergottini- debido a

(38) SAULNIER, F. *Joseph-Barthélemy, 1874-1945: la crise du constitutionnalisme libéral sous la IIIe République*, L.G.D.J., Paris, 2004, p. 43. *Vide etiam* BARTHELEMY, J., *La Crise de la Démocratie Contemporaine*, Sirey, Paris, 1931.

(39) ESMEIN, A., *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, t. I, Sirey, Paris, 1921, p. 154 y ss.

(40) PRELOT, M. - BOULOUIS, J., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1980, p. 102.

(41) En orden al carácter esencial de la *responsabilidad política colectiva del Gobierno* ante el Parlamento, *vide in extenso* DUVERGER, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, P.U.F., París, 1959, ps. 188 y 191; PACTET, P. - MÉLIN-SOUCRAMANIEN, F., *Derecho Constitucional*, Legis, Bogotá, 2011, p. 139. Mirkine-Guetzévitch lo explica con meridiana claridad: el sentido político del parlamentarismo se reduce a que el Ministerio debe contar con la mayoría del Parlamento, en el caso de que tal *mayoría* se encuentre *reflejada en la composición del Gabinete*; los partidos políticos, por tanto, luchan no solamente en nombre de principios políticos definidos sino también por el *poder*: desean obtener la mayoría para alcanzar el poder y así constituir su Gabinete. La responsabilidad de los ministros -en tales condiciones políticas- no consiste más que en el *medio de obtener el poder para ejecutar el programa proclamado por el partido*, *cfr.* MIRKINE-GUETZÉVITCH, B., *Las modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2011, ps. 46-47.

(42) El régimen parlamentario puede funcionar con sistemas electorales de mayoría -*v.gr.* Inglaterra-, proporcionales -*v.gr.* España-, y hasta mixtos -*v.gr.* Italia-, y sistemas de partidos bipartidistas o pluralistas moderados o polarizados, *vide in extenso* SARTORI, G., *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1987 [Título original *Partiti e sistemi di partito*, Universitaria, Florencia, 1965]. Reténgase que el bipartidismo -*two party sistem*- transforma profundamente la fisonomía clásica del bosquejo parlamentario, pues si uno de los dos partidos presentes tiene mayoría absoluta en los escaños legislativos, y ello se suele plasmar en una alternancia regular y una estabilidad destacable, puede desembocar en la *concentración* de poder en manos del Primer Ministro, líder del partido mayoritario, procurando que su responsabilidad gubernamental no padezca cuestionamientos; en cambio, el pluripartidismo suele encausar una coalición -entre partidos rivales- generalmente heterogénea y

que en la articulación Parlamento-gobierno adquiere relevancia el funcionamiento de la oposición política desplegada en el seno del órgano parlamentario (43). En rigor de verdad, desde sus albores el parlamentarismo se constituyó al calor de la existencia de los partidos políticos (44).

8. Despejado ello, resulta frecuente que en los Tratados de Derecho Público se repiten típicos los siguientes rasgos del régimen parlamentario que hacen a su descripción esquelética (45):

II.1.b) 1. Bicentrismo ejecutivo

Se instituye una *diarquía* a la cabeza del Ejecutivo y se disocian las funciones del jefe de Estado y jefe de Gobierno (46); en concreto, la técnica de organización parlamentaria acude un diseño *bicéfalo* que instrumenta un *dualismo de jefaturas, por ej.*, un Ejecutivo escindido en dos elementos (47):

frágil: los ministros se enfrentan a la dificultad de conservar la confianza parlamentaria, *cf.* DUVERGER, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, P.U.F., París, 1971, ps. 195-196. *Vide etiam*, PRÉLOT, M. - BOULOUIS, J., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1980, p. 78; HAURIOU, A. - GICQUEL, J., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, Paris, 1980, p. 243, nota 55. En definitiva, se alerta que se debe tener en cuenta no solo el número de partidos, sino también su *naturaleza* y su *posición* en el espectro político, *cf.* PACTET, P. - MELIN-SOUCRAMANIEN, F., *Derecho Constitucional*, Legis, Bogotá, 2011, p. 143.

(43) DE VERGOTTINI, G., *Las transiciones constitucionales*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, p. 54 [Título original *Le transizioni costituzionali: sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Il Mulino, Bologna, 1998].

(44) CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, F.C.E., México, 2013, p. 804. De ello se deduce que los tres detentadores del poder -asamblea, gobierno y pueblo- serían un *mecanismo muerto*, un *aparato estatal vano* si no estuvieran impulsados por la institución de los partidos políticos, los que constituyen las *fuerzas incentivas de la vida política* en la democracia constitucional, *cf.* LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 93.

(45) La doctrina científica no es uniforme en la catalogación de las propiedades que permiten identificar un régimen como auténticamente parlamentario, así, v.gr., Pérez Serrano entiende indispensables los siguientes requisitos: (i) sistema representativo y Estado de Derecho; (ii) división de poderes sin incomunicación absoluta entre ellos; (iii) existencia de un Gabinete que asista a las Cámaras y pueda resultar por ellas interpelado; (iv) facultad parlamentaria de votar la censura, determinado la retirada del Gobierno -salvo que se disuelva el Parlamento-; (v) evidente vitalidad del Legislativo, que no solo elabora normas, sino que dirige la política y fiscaliza la Administración, *cf.* PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, p. 822. Por su parte, Prélot-Boulouis individualizan como principios del régimen parlamentario: (i) el jefe de Gobierno no es directa ni indirectamente nombrado por el cuerpo electoral sino por un jefe de Estado irresponsable; (ii) aceptación por la Asamblea de un Ministro, de modo que la designación no es soberana; (iii) el Ministro debe gozar igualmente de la confianza parlamentaria para su subsistencia en el cargo, PRÉLOT, M. - BOULOUIS, J., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1980, ps. 104 y ss. De acuerdo con Duverger -en su versión clásica- el parlamentarismo exige que se encarnen, al menos, dos caracteres particulares: (i) dualismo del ejecutivo; (ii) equilibrio entre el órgano legislativo y ejecutivo, *cf.* DUVERGER, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, P.U.F., París, 1959, p. 187.

(46) HAURIOU, A. - GICQUEL, J., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, Paris, 1980, ps. 242-243.

(47) DUVERGER, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, P.U.F., Paris, 1959, p. 187.

(i) por un lado, la *jefatura de Estado*, con el cometido de desempeñar la *representación* de la unidad nacional y resguardar el *equilibrio* del sistema institucional, manteniendo una relación de neutralidad con las facciones políticas, a través de la *disolución* del Parlamento en los casos previstos constitucionalmente (48). El mando bajo análisis resulta susceptible de desplegarse por un *monarca* -de sucesión hereditaria y formado en la práctica de su *nobile officium*-, aunque sujeto a normas de raigambre constitucional -v.gr. Inglaterra, España, Bélgica, Holanda, Suecia, Dinamarca, Noruega, Japón, etc.-, o bien, por un *Presidente de la República*, de carácter electivo, designado regularmente por el Parlamento -v.gr. Italia, Alemania, Israel, etc.-;

(ii) por el otro, la *jefatura de Gobierno*, a cargo de la dirección de la política general, la gestión ordinaria del programa gubernamental, la ejecución y reglamentación de la legislación emanada del órgano legislativo, la organización y conducción de la Administración pública, la prevención y resolución de conflictos de relación entre fuerzas políticas, etc. (49). Esta *parte eficiente del Ejecutivo* (50) es asignada a un *Primer Ministro* -v.gr. Inglaterra, Bélgica, Holanda, Japón, Israel, etc.-, denominado también *Presidente de Gobierno* -v.gr. España-, *Canciller* -v.gr. Alemania-, *Presidente del Consejo* -v.gr. Italia-, etc. Resulta designado, a tenor de las diferentes modelaciones revistadas en el Derecho Comparado, por el Parlamento o el jefe de Estado (51). El jefe de Gobierno ejecuta sus

(48) Interesa consignar que la primera de las funciones glosadas en el texto -dentro de la que se incardinan diversas labores, v.gr., presidir actos protocolarios, recibir agentes diplomáticos, representar a la comunidad política soberana en el exterior, etc.- recibe la tacha de un *valor meramente simbólico* en virtud de la constatación de que -en la actualidad- los Jefes de Estados desempeñan principalmente funciones de orden ceremonial, no políticas, con la salvedad de que -en razón de la segunda de sus atribuciones- les corresponde fungir como una especie de *poder mediador*, en términos semejantes a la función *equilibradora* ya expuesta en el Siglo XVIII por Gaetano FILANGIERI -a través de su obra *La Scienza della Legislazione*, Napoli, 1781, Lib. I, Cap. IX-, o bien, por Benjamin Constant en el Siglo XIX -en oportunidad de publicar *Principes de Politique*, París, 1815-. En este sentido, *vide in extenso* VALADÉS, D., *El Gobierno de Gabinete*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, p. 5. En este contexto, mientras cabe Jellinek el vaticinio en orden a que las facultades del jefe de Estado se difuminarán hasta llegar a la *completa eliminación de su poder* y, por consiguiente, a su permanencia como un órgano del Estado -todavía necesario para su funcionamiento- pero investido de atribuciones representativas y no decisorias, cfr. JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1953, p. 423, le corresponde a Romano la negación de su fisonomía como órgano estatal para endilgarle, en cambio, la naturaleza de un sujeto de autarquía que se reconoce como fuente de todos los honores, cfr. ROMANO, S., *Principii di Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1946, ps. 209 y ss. En el juicio de Hauriou-Gicquel la figura está inmersa en un fenómeno involutivo: ya no tiene un rol activo en la vida política sino más bien contemplativo y decorativo, cfr. HAURIOU, A. - GICQUEL, J., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, París, 1980, p. 243.

(49) VALADÉS, D., *El Gobierno de Gabinete*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, p. 20, con la aseveración de que "(...) mientras el Jefe de Estado desempeña las funciones formales del poder, el Jefe de Gobierno realiza las tareas materiales del poder".

(50) BAGEHOT, W., *The English Constitution*, Cornell University Press, New York, 1963, ps. 61 y ss.

(51) Con la salvedad de que en el régimen británico, ésta combinación se distorsiona para dejar paso a una conformación *triangular*: el poder que decide la conformación ministerial -y su caída también- ha pasado de la Corona -*Crown*- a la Cámara de los Comunes -*House of Commons*-, y de ésta al cuerpo electoral que en los comicios sufraga por las candidaturas de los partidos políticos -*political parties*-,

atribuciones inserto en un *Gabinete, Ministerio* o *Consejo de Ministros*: órgano colegiado, solidario, normalmente homogéneo -al estar formado usualmente por miembros de un mismo partido político-, a cuya cabeza se encuentra aquél y en el que las decisiones se adoptan en común, con responsabilidad colectiva ante el Parlamento (52); en concreto, el Gabinete es la *clavija maestra* del régimen al establecer la colaboración entre el gobierno y el Parlamento, de allí su calificación como un ente *parlamentario por sus orígenes aunque gubernamental por sus funciones* (53).

II.1.b) 2. *Revocabilidad mutua*

Mientras el jefe de Estado exhibe, debido a sus funciones primordialmente representativas, la nota de *irresponsabilidad* política -enunciada en la máxima británica *the King can do no wrong*-, seguida de la inviolabilidad e inamovilidad de su jefatura en razón de que esta resulta sustraída de tensiones agonistas del poder y de la lucha partidaria (54), el jefe de Gobierno, junto al Gabinete, asumen *responsabilidad* de cuño político en función de sus actos, decisiones y programas de gobierno ante el Parlamento -del cual fundamentalmente emana el título que los inviste y del que ordinariamente son miembros- (55). Ésta última se articula a través del *voto* o *cuestión de confianza* que se impulsa por el propio gobierno ante el Parlamento: si un conflicto o desacuerdo eventual surgiere, el planteo de subsistencia pende -en definitiva- del respaldo parlamentario,

de modo que la elección del *Prime Minister* -normalmente el jefe de la facción política triunfante en la justa electoral- se efectúa de hecho por los votantes, cfr. LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970 p. 103.

(52) DUVERGER, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, P.U.F., París, 1959, p. 188, con la aclaración de que la multiplicidad de partidos puede obligar a constituir gabinetes de coalición -*cabinets de coalition*-.

(53) HAURIOU, A. - GICQUEL, J., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, París, 1980, p. 244.

(54) En efecto, la inamovilidad del jefe de Estado asegura un elemento firme de continuidad en el vértice de la organización estatal, frente a un gobierno -concentrado en el Gabinete- extremadamente sensible a las fluctuaciones de la opinión pública, cfr. BISCARETTI DI RUFFÍA, P., *Introducción al Derecho Constitucional Comparado: las 'formas de Estado' y las 'formas de Gobierno'*. *Las constituciones modernas y 1988-1990 un trienio de profundas transformaciones constitucionales en occidente, en la URSS y en los Estados Socialistas del Este Europeo*, F.C.E., México, 2006, p. 159.

(55) Así en el modelo de *Westminster*, se basa en la *costumbre constitucional* en virtud de la cual los ministros deben pertenecer indefectiblemente al Parlamento, pues el Gabinete no es más que una comisión de la mayoría parlamentaria, cfr. JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1953, p. 515. *Vide etiam* LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 105. Aunque cabe anotar que la regla no es absoluta: en algunos registros comparatistas, si bien el jefe de Gobierno debe revestir la condición de miembro de aquél, la misma no deviene necesariamente exigible a los restantes Ministros que conformen el Gabinete -*v.gr.*, arts. 5º incs. a y b de la Ley Fundamental del Gobierno de 2001 de Israel; 67 y 68 de la Constitución de Japón de 1947; etc.-. También la Historia Constitucional recoge, a comienzos del siglo XX, la experiencia del parlamentarismo weimariano en la que resultaron nombrados -con frecuencia- ministros técnicos no parlamentarios, y hasta el Canciller Wilhelm Cuno -entre 1922 y 1923- no revestía la calidad miembro del Parlamento -*Reichstag*-.

de modo que faltante éste, el Gabinete y su jefe sucumben; o bien, por intermedio del correlativo *voto o moción de censura* adoptado por el propio órgano asambleario (56).

II.1.b) 3. *Colaboración funcional*

En su figuración esquemática el gobierno -encarnado en el Gabinete- y el Parlamento reconocen una *interdependencia por integración*; en función del principio -ya anotado- de que los miembros de aquél pertenecen normalmente al cuerpo asambleario, ambos resultan indisolublemente unidos y fusionados, no pudiendo llevar a cabo sus funciones

(56) Esta constelación de fuerzas se regula mayormente en los textos constitucionales que se enrollan en el género del parlamentarismo *negativo o condicionado*, también llamado parlamentarismo *desigual o parcial*, cfr. DUVERGER, M., *La Cinquième République*, P.U.F., París, 1959, p. 191. Dicha categorización se sustenta no solo en la circunstancia de que el Gabinete no demanda, tras su nombramiento, de la investidura parlamentaria a través del voto o cuestión de confianza, sino en que su desmantelamiento requiere de un voto o moción de censura expreso, no bastando la simple ausencia del voto o cuestión de confianza. Así, v.gr., el art. 54 de la Constitución de la República de *Weimar* de 1919 disponía que el Canciller y los Ministros retuvieran la confianza del Parlamento -*Reichstag*-, si éste la retiraba de modo *expreso*, habrían de dimitir. Con posterioridad, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 profundizará esta modelación -aunque bajo la variante de parlamentarismo controlado a través del voto o moción de censura constructivo que conlleva la propuesta del sucesor del censurado, cfr. LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 113-, desde que la Dieta Federal -*Bundestag*- no podrá manifestar su desconfianza -*Misstrauen*- al Canciller Federal -*Bundeskanzler*- sino eligiéndole un sucesor por mayoría de sus componentes, y requiriendo al Presidente Federal que revoque al Canciller, debiendo aquél atenerse al requerimiento y nombrar al así designado -art. 67, inc. 1º-. También el art. 75 de la Constitución de la II República Española de 1931 obligaba al Presidente a separar de sus puestos a aquellos Ministros a quienes las Cortes negaren de modo explícito su confianza. Directriz que se consolida a partir de la Constitución de 1978, en la que se consigna el principio con arreglo al cual "(...) *el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados*" -art. 108-, a través de la cuestión de confianza, en función de la cual el Presidente del Gobierno -previa deliberación del Consejo de Ministros- puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general; la confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados -art. 112-, o bien, con motivo de la moción de censura que se reconoce al Congreso de los Diputados en los arts. 113 y 114. En relación a ésta última, el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982 indica que éste "(...) *puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción de una moción de censura*" -art. 175, inc. 1º-, refiriendo que la moción deberá ser propuesta, al menos, por la décima parte de los Diputados, en escrito motivado dirigido a la Mesa del Congreso y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno que haya aceptado la candidatura -art. 175, inc. 2º-, sometiéndose para su debate y aprobación -en este caso, por el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros- con arreglo a los arts. 177 y 178 del plexo reglamentario. La Constitución de la República Italiana de 1947 contempla en su art. 94 la necesidad de que el Gobierno goce de la confianza de ambas Cámaras, de modo que cada Cámara otorgará o revocará su confianza mediante *moción motivada* y votada por llamamiento nominal; reseñando que dentro de los diez días siguientes a su constitución el Gobierno se presentará ante las Cámaras para obtener su confianza. Por lo restante, la Ley Fundamental del Gobierno de 2001 de Israel consagra la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento -*Knesset*-, con arreglo a su art. 4º, y estipula que la moción de censura resultará adoptada por mayoría de sus miembros -art. 28, incs. (a) y (b)-. Finalmente, el art. 66 de la Constitución de Japón de 1947 reseña que el Gabinete, en ejercicio del Poder Ejecutivo, será responsable colectivamente ante la Dieta, por lo que si la Cámara de Representantes aprueba una moción de censura o rechaza un voto de confianza, el Gabinete renunciará en pleno, a menos que dicha Cámara sea disuelta dentro de los 10 días -art. 69-

sin la cooperación -antecedente o subsiguiente- del otro detentador del poder (57). En consecuencia, se registra, más que una separación flexible y elástica de poderes, un enlace de *colaboración* y un continuo *contacto* entre las ramas legislativas y ejecutivas para la conducción y operación del programa gubernamental, con un sutil mecanismo encargado de evitar fricciones o componer rozamientos (58).

Ahora bien, se trata de una colaboración *fiduciaria* (59). En efecto, así como el Parlamento puede enderezar la dimisión del Gabinete -imbricando un mecanismo de vigilancia sobre la gestión del gobierno-, el jefe de Estado dispone -en viso de mutuo contrapeso- del *arma de la disolución* del primero -en sus dos salas representativas o en una- (60). Ésta -dicen Prélot-Boulouis (61)- es la piedra de toque de la confianza popular; más que una medida para resolver conflictos y mejor que un recurso de arbitraje al cuerpo electoral, es la institución fundamental que asegura al régimen estabilidad y

(57) LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, ps. 91-92 y 132.

(58) PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, p. 820.

(59) DE VERGOTTINI, G., *Las transiciones constitucionales*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, p. 55.

(60) Esta faceta también es objeto de regulación constitucional, v.gr, el derecho de disolución -*das Recht zur Aufiosung*- deviene admitido por la Ley Fundamental de Bonn de 1949: "(...) si una moción del Canciller Federal, con vistas a un voto de confianza, no obtuviere el asentimiento de la mayoría de los miembros de la Dieta Federal, podrá el Presidente de la República, a propuesta del Canciller Federal, disolver la Dieta dentro de los veintitún días siguientes", salvo que la Dieta Federal elija a otro Canciller por mayoría de sus componentes -art. 68-. La norma constitucional española en vigor -art. 115, inc. 1º- habilita al Presidente del Gobierno, aunque con previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, a *proponer* la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, la que será *decretada* por el Rey -en cuyo decreto de disolución se fijará la fecha de las elecciones-. Empero, huelga recordar que la propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura -art. 115, inc. 2º-, ni podrá acogerse una nueva disolución antes de que transcurra un año desde la anterior -art. 115, inc. 3º-. A su turno, la ley constitucional nipona de 1947 asigna al Emperador la disolución de la Cámara de Representantes -art. 7º-, mientras que la Constitución de Bélgica de 1994 pone en cabeza del Rey el derecho a disolver la Cámara de Representantes si se ésta rechaza una moción de confianza al Gobierno federal y no propone al Rey, en un plazo de tres días contado a partir del de rechazo de la moción, el nombramiento de un sucesor del Primer Ministro, o bien, cuando apruebe una moción de desconfianza al Gobierno federal y no proponga simultáneamente al Rey el nombramiento de un sucesor del Primer Ministro, sin perjuicio de que en el supuesto de dimisión del Gobierno federal, le asiste también la potestad de disolver la Cámara de Representantes tras haber recibido su asentimiento expresado por la mayoría absoluta de sus miembros -art. 46 incs. 1º y 2º-. Por lo restante, el Tribunal Constitucional español interpretando el art. 99 inc. 5º de la norma fundamental, ha sentenciado: "(...) junto al principio de legitimidad democrática de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo -art. 1º, n. 2º, CE- y la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas. A este fin prevé el art. 99 de la CE la disolución automática de las Cámaras cuando se evidencia la imposibilidad en la que éstas se encuentran de designar un Presidente del Gobierno dentro del plazo de dos meses"; cfr. STC 16/1984, de fecha 06/02/1984.

(61) PRELOT, M. - BOULOUIS, J., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, París, 1980, p. 106.

eficacia. En concreto, comporta la pieza maestra del parlamentarismo que le permite obtener el contrabalanceo (62).

Así, se multiplican las acciones recíprocas por las que los diversos órganos interfieren entre sí. Tales engranajes descubren, en consecuencia, un principio de *equilibrio político*: el organismo parlamentario influye sobre el Gabinete y puede determinar su cese, pero el jefe de Estado reviste la atribución de liquidar la integración del órgano parlamentario bajo determinadas condiciones e integrarlo a través de la convocatoria a nuevos comicios. (63) En la imagen de Loewenstein: "(...) *el derecho de disolución del Parlamento y el voto de no confianza están juntos como el pistón y el cilindro en una máquina. Su respectivo potencial hace funcionar el sistema parlamentario*" (64).

En suma, el principal requisito del régimen parlamentario -aduce Duguit (65)- radica en que ambos órganos estatales, Parlamento y gobierno, sean iguales en prestigio e influencia a través de la íntima colaboración en toda la actividad estatal y de la limitación recíproca.

II.1.c) Modalidades principales

La *plasticidad* de este formato es el origen de una diversidad de aplicaciones. Con apoyatura en la teoría de Redslob (66), se distingue el parlamentarismo *puro* o auténtico -el *echte Parlamentarismus*-, donde el predominio parlamentario se temple ante la amenaza de disolución, susceptible de restablecer el equilibrio mentado; del parlamentarismo *impuro* o apócrifo, donde la falta de correspondencia entre las prerrogativas de disolución y censura ocasiona desbalances, *v.gr.*, cuando ante la ausencia o atrofia de la práctica de la disolución, el Parlamento tiende a abusar de su hegemonía, derribando sin freno Ministerios, o bien, ante el surgimiento de limitaciones o bloqueos a la destitución del gobierno por voto de censura, contribuyendo a la preponderancia de éste.

(62) DUVERGER, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, P.U.F., París, 1959, p. 189.

(63) Al examinar el punto, Esmein sostiene que el objeto preciso de la disolución finca en proporcionar la *garantía de la separación de poderes*, restableciendo la igualdad de voluntad entre Parlamento y gobierno, cfr. ESMEIN, A., *Éléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé*, t. II, Sirey, París, 1921, p. 165 y ss.; en cambio, para Carré de Malberg radica en impedir que el Parlamento imponga una política contraria a la voluntad del cuerpo electoral, actuando -en esencia- como un procedimiento de apelación al pueblo, de consulta popular, y otorgando -propia-mente- la *garantía de los derechos del pueblo*, cfr. CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, F.C.E., México, 2013, p. 813.

(64) LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 107.

(65) DUGUIT, L., *Traité de Droit Constitutionnel*, t. II, Fontemoing, París, 1928, p. 805.

(66) Quien ha defendido con ardor la tesis de que el régimen parlamentario constituye un sistema de equilibrio entre los órganos ejecutivo y legislativo: la iniciativa del Ejecutivo no debe entrar en contradicción con la mayoría parlamentaria y la Asamblea no debe tratar de gobernar, manteniendo solo su derecho de crítica; a través del *juste balance et de répartir les fonctions*, se traba un ligamen de interdependencia entre ambos con sede en el binomio confianza parlamentaria-disolución, de modo que aquél impurifica al régimen -desequilibrándolo en beneficio del Parlamento- sin la posibilidad de disolución que sirva de coto a sus eventuales excesos, vide REDSLOB, R., *Le régime parlementaire*, Giard, París, 1924, p. 3.

También se diferencia el parlamentarismo *espontáneo* o *desorganizado*, germinado sin un texto positivo que lo defina y vincule, lo que determina una ágil elasticidad que lo acomoda a diversos casos y situaciones -tal como aconteció con el modelo británico-; del parlamentarismo *legislado-rígido*, llamado *racionalizado* por Mirkine-Guetzévitch (67), el que en aras de evitar en el continente una imitación -no premeditada- de la práctica británica, habrá de traducirse en precisas normas jurídicas que lo disciplinan y envaran, aunque ello asimismo ha brindando ocasión para maniobras -que valiéndose del ritualismo de formas- precipitan en un partidismo irresponsable (68).

Por lo restante, desde que en sus albores el régimen parlamentario se presenta con el carácter de evolutivo y multiforme, Hauriou-Gicquel discriminan el parlamentarismo *monista* -forma clásica por excelencia- que corresponde a un jefe de Estado devenido en simple *espectador político* y a un gobierno que es simple *emanación* de la mayoría parlamentaria, la que dispone de la plenitud de competencias; del parlamentarismo *dualista*, en el que el jefe de Estado funge en un *actor político* -dotado de ciertos poderes propios-, al tiempo que el Gabinete asegura la conexión entre éste y el Parlamento -oficiando de *lazo vivo* entre los poderes-, de modo que encausan la necesidad del gobierno de poseer la confianza de ambos -doble responsabilidad gubernamental- (69).

II.1.d) Fisonomía contemporánea

Naturalmente que la gran ventaja del régimen parlamentario reside en su flexibilidad, su aptitud para solucionar desarmonías políticas, la *elegantia iuris* con que impide un conflicto prolongado a través de la disolución -que tiende a restablecer la concordia entre Legislativo y Ejecutivo-, etc. Empero, no deben falsearse los ejes de su dinámica: un Parlamento que lejos de organizar la confianza en el Ejecutivo, encause sistemáticamente la des-confianza, es contrario a la esencia de la institución. Y si carece de relieve la magistratura del jefe de Estado, o bien, el fraccionamiento de partidos no permite Gabinetes homogéneos -sino, en su lugar, fugaces y estériles Ministerios-, el resultado es harto desconsolador: atonía o dis-continuidad ministerial, inestabilidad de la obra de gobierno, sometimiento del Gabinete al capricho parlamentario, etc. (70).

(67) La racionalización del parlamentarismo en las constituciones de la primera posguerra -añade el jurista referenciado- supone su formulación clara y circunstanciada en tres direcciones: (i) combinación del parlamentarismo con el gobierno directo; (ii) modificación del parlamentarismo en razón de la primacía del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, en particular, y de una nueva forma de parlamentarismo sin jefe de Estado; (iii) tentativa de introducir en el texto constitucional el procedimiento del parlamentarismo, cfr. MIRKINE-GUETZÉVITCH, B., *Las modernas tendencias del Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 2011, ps. 43-44.

(68) En este orden de ideas, vide JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1953, p. 535; LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, ps. 103-104; PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, p. 822, entre muchos otros.

(69) HAURIOU, A. - GICQUEL, J., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, Paris, 1980, p. 241. Vide etiam, PACTET, P. - MELIN-SOUCRAMANIEN, F., *Derecho Constitucional*, Legis, Bogotá, 2011, p. 143.

(70) PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, p. 827.

II.2. Régimen presidencial

9. También aquí el lector puede asistirse de una noción elemental: aquel -anota Biscaretti di Ruffia (71)- en el cual *el presidente de la República, electo por el cuerpo electoral por un breve período, realiza la función ejecutiva por medio de secretarios designados y revocados libremente por él, atribuyendo al Congreso bicameral, igualmente electivo, el ejercicio de la función legislativa*. Tal comprensión corriente permite anticipar las condiciones que deberían reunir los candidatos al encuadramiento conceptual bajo el rótulo de gobierno presidencial, sin perjuicio de que conviene allegar una serie de observaciones en torno a su dinámica en aras a determinar si la práctica institucional que aquéllos desenvuelven milita plausiblemente dentro del perímetro del régimen presidencial, o, por el contrario, lo exorbita y se exhibe, más bien, como una versión espuria de éste.

II.2.a) *Prolegómenos a su ingeniería constitucional: del liderazgo al hiperpresidencialismo*

10. Con sujeción a la sugerencia de Nino, lo primero que debe advertirse en este tópico es la necesidad de cambiar la presunción -corriente en nuestro medio- de que la configuración presidencial de un régimen político democrático es normal y generalizada en el mundo contemporáneo; por el contrario, la mayoría de las democracias *pluralistas* y *estables* exhiben sistemas parlamentarios o mixtos de gobierno. Ahora bien, si los prototipos presidencialistas democráticos son raros, *a fortiori* mucho más anómalo debería ser el hiperpresidencialismo (72). ¿Es ello realmente así en el proceso gubernamental? ¿Qué diferencia a tales regímenes de modo tan fuerte?

(71) BISCARETTI DI RUFFIA, P., *Introducción al Derecho Constitucional Comparado: las 'formas de Estado' y las 'formas de Gobierno'*. *Las constituciones modernas y 1988-1990 un trienio de profundas transformaciones constitucionales en occidente, en la URSS y en los Estados Socialistas del Este Europeo*, F.C.E., México, 2006, p. 123.

(72) NINO, C. S., *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992, ps. 625 y ss., quien apoya la carga argumental en la referencia a la tabla de Blondel, la que -tomando como fecha de corte el 1 de enero de 1969- registraba la siguiente tasa de pertenencia: 58% de regímenes democráticos de índole parlamentaria y 42% de cuño presidencialista, *cfr.* BLONDEL, J., *Introducción al estudio comparativo de los gobiernos*, Revista de Occidente, Madrid, 1972, pp. 589 y ss., de modo que si sobre tal muestra se individualizan los sistemas que tienen *efectivamente* los rasgos de *democracias pluralistas*, la brecha anterior se expande: el 63% corresponde al formato parlamentario mientras que solo el 19% al modelo presidencialista. Ahora bien, el escenario de las rupturas constitucionales en los prototipos presidenciales -*v.gr.* caudillismo, golpes de facto, plebiscitos extraconstitucionales, etc.- se asocia a una diversidad de variables. Así, si se repara en la tabla de Mainwaring-Shugart resulta corroborado que del universo de *democracias estables* -entendiendo por tales aquellas que se han ejercitado ininterrumpidamente por un período de 25 años- verificables en el período 1967-1992: 24 han respondido al sistema parlamentario y 4 -Colombia, Costa Rica, Estados Unidos de América y Venezuela- al presidencialista, *cfr.* MAINWARING, S. - SHUGART, M. S., *Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal*, Comparative Politics, 29, 1997, 449. Asimismo se ha observado que en el lapso 1950-1990 la probabilidad de que un régimen presidencialista sucumbiera era de 0,0477, a diferencia de la atinente al régimen parlamentario: 0,0138; ello traduce una expectativa de vida de 73 años para el parlamentarismo y 21 años para el presidencialismo, *cfr.* CHEIBUB, J. A., *Divided Government, Deadlock and Survival of Presidents and Presidential Regimes*, *Harvard Business Review*, 1999, ps. 27-33. Incluso, Sartori ha recordado que de los países que han

El llamado argumento de *desempeño histórico superior* de las democracias parlamentarias o mixtas no es ninguna casualidad (73). Se arguye que la disfuncionalidad luce estrechamente ligada a la mayor *personalización del poder* que el presidencialismo implica, entendido como un *fenómeno de concentración pública en rasgos de personalidad* de ciertos individuos, los que se presentan como aspirantes a ejercer la máxima función ejecutiva o la ejercen efectivamente debido a su relevancia personal, en las actitudes de la ciudadanía en general y de los demás actores políticos, hacia el ejercicio del poder y el cumplimiento de las normas, su amplia presencia en el proceso político, la atribución de un *status* excepcional en la conciencia colectiva, etc. (74).

En efecto, enseña Duverger (75) que -en definitiva- aquello que los hombres *piensan* del poder, troca en uno de los *fundamentos* esenciales del mismo; como si la autoridad -en cuanto fenómeno social- resultara inseparable de las *ideologías*, de los *mitos*, de las *representaciones colectivas* que los propios individuos han creado en torno a ella. En los sistemas parlamentarios, la personalización del poder se *atenúa* debido a la anticipada *disociación* de las jefaturas de Estado y de Gobierno, a la par que al no estar el gobierno adscripto *rigidamente* a un individuo las contingencias personales de aquél -v.gr. enfermedades, muerte, afectaciones al honor, errores de juicio, etc.-, no lo tornan institucionalmente endeble (76); igualmente el recambio del Gabinete permite procesar con

adoptado el esquema presidencial en América Latina, *todos* ellos -prácticamente sin excepción- han sucumbido al rompimiento, y a menudo *repetidas* veces, cfr. SARTORI, G., *Neither Presidentialism nor Parliamentarianism*, 1994, ap. Linz, J. - Valenzuela, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, Baltimore-London, Johns Hopkins University Press, t. I, ps. 106-107. También se ha indicado que del conjunto de 93 países que se hicieron independientes entre 1945 y 1979, 52 de ellos se inclinaron por categorías no parlamentarias y durante el período de 10 años -1980 y 1990- ninguno de éstos evolucionó hacia una democracia continua, cfr. STEPAN, A. - SKACH, C., *Presidentialism nor Parliamentarianism in Comparative Perspective*, 1994, ap. Linz, J. - Valenzuela, A. (ed.) *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, Baltimore - London, Johns Hopkins University Press, t. I, ps. 119-124. Una faceta sugestiva es revelada por Dahl al concluir que en los países donde las condiciones para la democracia no son favorables, un bosquejo parlamentario es propenso a contribuir más que el presidencialista a la estabilidad de las instituciones democráticas básicas, v.gr., entre 1973 y 1989 el patrón democrático se implantó en 53 países fuera del grupo de democracias industrializadas avanzadas: en 25 de ellos se escogió la fórmula presidencialista y en 28 una de signo parlamentario; sin embargo, las instituciones democráticas sobrevivieron en forma continua durante 10 años en solo 22 países, de estos sobrevivientes democráticos 17 eran parlamentaristas y 5 presidencialistas, cfr. DAHL, R., *Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience* ap. Shapiro, I. - Hardin, R. *Political Order: Nomos XXXVIII*, New York University Press, New York, 1996, p. 175 y ss.

(73) LINZ, J. *The Perils of Presidentialism*, *Journal of Democracy*, I, 1990, 51-69, frecuentemente etiquetado como pesadilla linziana.

(74) NINO, C. S., *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992, ps. 627-628.

(75) DUVERGER, M., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, P.U.F., Paris, 1959, p. 17.

(76) De aquí que Levinson refiere al problema de la sucesión ante casos *inevitables* de experimentar -v.gr. una muerte en la Casa Blanca, a los que califica de *accidentes esperando a ocurrir* si, en su mérito-, la presidencia se ejercita por un Vicepresidente mal preparado, sin la experiencia y entrenamiento adecuados, o bien que resulte objeto de un amplio desdén público, cfr. LEVINSON, S., *Nuestra Constitución Antidemocrática. En qué se equivoca la Constitución (y cómo puede corregirla*

mayor eficacia la emergencia de situaciones de crisis institucional, cambios de políticas públicas, presiones corporativas, tensiones políticas, etc.

Por el contrario, encarnando más que representado al pueblo, la presidencia -argüía Roosevelt- no es un simple cargo administrativo -lo menos importante de ella, a su juicio-, sino que es, ante todo, un *liderazgo moral -moral leadership-* (77). En esta línea argumental, el fundamento de la autoridad exhibe un carácter *estrictamente personal* -que casi se presenta como una *sublimación de prestigio*- y que Weber (78) ha llamado *carismática* por esta *cualificación* de la persona que lo ejerce, revelando una amplísima confianza en la virtud política del conductor (79), connotada por su reputación e influencia, sus posibilidades emprendedoras, su inteligencia para adoptar resoluciones como por su capacidad de eficaz dirección. Su evolución normal estriba en *institucionalizarse*, aceptando su transformación en otro principio: apoyarse en la autoridad de

el pueblo, Marcial Pons, Madrid, 2012, ps. 160-161 [*Our Undemocratic Constitution: Where the Constitution Goes Wrong And How We the People Can Correct It*, Oxford University Press, New York, 2006].

(77) Con motivo de la respuesta formulada a Anne O'Hare McCormick, en ocasión de una entrevista periodística durante su nominación demócrata a la presidencia en 1932, añadiendo: "(...) *todos nuestros grandes presidentes fueron faros que orientaron el pensamiento cuando ciertas ideas tuvieron necesidad de un rumbo preciso en el discurrir histórico de la nación*," vide HIRSCHFIELD, R. S., *The Power of the Presidency: Concepts and Controversy*, Transaction Publishers, New Jersey, 2012, p. 103. Vide etiam GOLDMAN, E., *The Presidency as Moral Leadership*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 280, 1952, 37-45.

(78) WEBER, M., *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tübingen, 1980, pS. 155-157. A la luz de esta elaboración, Duverger entiende que la necesidad social de personalizar el poder "(...) favorece, sin duda, mucho a la mistificación: descansa mucho, también, sobre un edificio de mentiras y de ilusiones. Pero tiene elementos positivos. Los ciudadanos tienen, finalmente, lazos más reales con el Presidente Kennedy que con el Presidente Queille; tienen, también, más influencia sobre el primero, porque su reelección dependen en mayor parte de ellos que la no reinvestidura del segundo (...) la personalización del poder es un hecho, es imposible de suprimir. Es mejor encuadrarla, organizarla para contenerla y exorcizarla," cfr. DUVERGER, M., *Francia: Parlamento o Presidencia*, Taurus, Madrid, 1963, p. 30. Empero, la llegada del hombre providencial también ha servido para facilitar el ascenso al poder de las dictaduras de partido, de aquí que Schmitt postulará que la confianza y aprobación del gobernante por el pueblo -al cual pertenece- puede tornar su poder más severo y duro, su gobierno más concentrado que el de cualquier monarca patriarcal o de una prudente oligarquía, incluso, al punto de aseverar que la democracia es precisamente fundamento de un gobierno particularmente fuerte, cfr. SCHMITT, K., *Dottrina della Costituzione*, Giuffré, Milano, 1984, p. 309.

(79) Más que expresión de un clima histórico entraña un fenómeno verificable en múltiples naciones, así, v.gr., durante el siglo XX dos presidentes norteamericanos sobresalieron en el estrado político al lograr imponerse en el juego de las restantes instituciones del gobierno constitucional -*congressmen and judges*-, conduciendo personalmente la política nacional en épocas de crisis signadas por conflictos armados y trastornos económicos: uno, Thomas Woodrow Wilson -entre 1913 y 1921-, cuya autoridad y prestigio -tras el rechazo senatorial a ratificar el Tratado de Versalles- gestó una fase declinante del mando presidencial, a tal punto diluido que no pudo ser amortizado por las magistraturas de Warren G. Harding -entre 1921 y 1923, Calvin Coolidge -entre 1923 y 1929- y Herbert Clark Hoover -entre 1929 y 1933-; el otro, Franklin Delano Roosevelt -entre 1933 y 1945- igualmente tuvo el mérito de restablecer el liderazgo presidencial, cuyo legado se expandiera a los períodos de Harry S. Truman -entre 1945 y 1949- y Dwight David Eisenhower -entre 1953 y 1961-.

una *institución*, de la que los titulares actúan como agentes, depositarios o mandatarios (80) -*representantes del pueblo*-.

En efecto, la obtención del título de *Presidente* proviene de la voluntad popular mediante *elegibilidad directa* en la generalidad de los bosquejos constitucionales (81), con lo que el régimen bajo análisis se abastece con una cuota de *legitimidad democrática* de su figura estelar: el Presidente es seleccionado a través un plebiscito nacional (82) por un período de gestión fijo. Y en ello estriba la *esencia* del régimen *presidencial, americano o de separación de poderes* (83), aunque de ella también mana su nota de *rigidez* en la medida que su cargo y duración resultan independientes del de los legisladores también seleccionados por el cuerpo electoral.

11. Ensamblado sobre esta cualidad representativa, el sistema guarnece de un gran prestigio a la magistratura presidencial, de modo que la tendencia hacia el liderazgo de ésta no es una manifestación doméstica; se tacha de *universal* (84) y se erige en *dato*

(80) SÁNCHEZ AGESTA, L., *Principios de Teoría Política*, Nacional, Madrid, 1966, p. 358 y ss.

(81) Huelga recordar que la propiedad electiva *directa* del sistema presidencial en Latinoamérica no deriva genéticamente de la fuente constitucional estadounidense, puesto que ésta última conserva desde 1787 -sin mutaciones- un procedimiento de elección *indirecta* -Artículo II, Sección I del texto americano, complementado en 1804 por la XII Enmienda-. Sin embargo, se aduce que -en la experiencia norteamericana- el Presidente solo es preseleccionado formalmente en un procedimiento de segundo grado, pues -en realidad- los electores presidenciales siguen las indicaciones recibidas del cuerpo electoral, *cfr.* BISCARETTI DI RUFFÍA, P., *Introducción al Derecho Constitucional Comparado: las 'formas de Estado' y las 'formas de Gobierno'. Las constituciones modernas y 1988-1990 un trienio de profundas transformaciones constitucionales en occidente, en la URSS y en los Estados Socialistas del Este Europeo*, F.C.E., México, 2006, p. 153. Por el contrario, abrevando en una auténtica creación bonapartista -tal como se anticipara- los enunciados constitucionales de la región registran dispositivos que consagran el acceso por sufragio popular *directo*, *v.gr.*, Constitución de la Nación Argentina de 1853/60 -art. 94-, Constitución Política de la República de Chile de 1980 -art. 20, de conformidad a la ley 20050/2005-, Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 -art. 77, con arreglo a la Enmienda Constitucional 16/1997-, Constitución Política de la República de Colombia de 1991 -art. 260-, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 -art. 228-, Constitución de la República de Ecuador de 2008 -art. 143-, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2010 -art. 166, inc. 1º-, etc.

(82) Un Presidente nacido del sufragio popular -entiende Pérez Serrano- puede hacer frente a un Parlamento absorbente, a diferencia de un Presidente emanado de una votación parlamentaria que no tiene fuerza bastante para discutir con las Cámaras, de lo que resulta el brío suficiente del primero para actuar con eficacia, *cfr.* PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, p. 713. Vide etiam DUVERGER, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, P.U.F., París, 1959, ps. 180-181. Sin embargo, en el régimen presidencialista -acota Linz- la legitimidad democrática actúa dualmente, ya que el Congreso también goza del consentimiento del cuerpo electoral, *cfr.* LINZ, J., *Presidential and Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, 1994, ap. LINZ, J. - VALENZUELA, A. -Ed.- *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, t. II, Baltimore-London, Johns Hopkins University Press, p. 3 y ss.

(83) PRELOT, M. - BOULOUIS, J., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1980, p. 88.

(84) FRIEDRICH, C. J., *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática*, F.C.E., México, 1946, p. 350. En rigor, Duverger estimaba -parapetado a mediados del siglo XX- que el poder ha estado

insoslayable de la realidad política actual, con arreglo al cual el crecimiento del poder singularizado en el Poder Ejecutivo *quebranta* la fortuna técnica de la clásica tripartición de funciones de los órganos del poder estatal, y el equilibrio subyacente, corrompiéndolo con su *elefantiasis* y trocándolo en el poder *par excellence* -que hace de él un *César republicano* (85), el *factótum* de la política estatal-. Lo antedicho se subraya en su episodio argentino: el Presidente gobierna a través de decretos de necesidad y urgencia y legislación delegada, sin adecuados controles del Congreso que declina sus atribuciones inspectivas, ni del Poder Judicial que relaja su contralor de constitucionalidad (86).

Esta imagen -expresa Ackerman (87)- ha entrado en el escenario como parte de la *pesadilla de rompimiento democrático*; producto de un desmesurado empoderamiento -que decanta en el vicio *hiperpresidencialista*- obedece a una diversidad de factores que juristas y politólogos se han ocupado de identificar en sus investigaciones.

Entre nosotros, ya en 1962 Romero elaboró un menú al respecto -en ocasión de un agudo análisis intitulado *El Poder Ejecutivo en la realidad política contemporánea* (88)-, todavía ocurrente: (i) frecuencia de los estados de emergencia; (ii) facultades militares; (iii) conducción de las relaciones internacionales; (iv) procesos de crecimiento y cambios económicos; (v) dirección burocrática; (vi) delegación de facultades legislativas;

siempre -más o menos- personalizado: "(...) *nunca los ciudadanos han olvidado completamente al hombre bajo la función. A pesar de la fórmula: ¡El rey ha muerto; viva el rey!, se ha distinguido entre los reyes: los queridos y los detestados, los populares y los impopulares. Después, la República ha desconfiado de los individuos pero no ha podido apartarlos de su trayectoria, como lo prueban Gambetta, Clemenceau, Poincaré, Briand, León Blum, Pierre Mendès-France. Durkheim se equivocaba, sin duda, pensando en el poder cada vez menos personal y más institucional. Kruschew, Mao-Tse-Tung, De Gaulle, Kennedy, Nasser, Burguiba: en el mundo de 1961, los individuos son más poderosos que nunca. En realidad, nunca han dejado de serlo. Más que un acrecentamiento del carácter personal del poder, la reciente evolución muestra una nacionalización de este carácter*", cfr. DUVERGER, M., *Francia: Parlamento o Presidencia*, Taurus, Madrid, 1963, p. 29.

(85) SAGÜÉS, N. P., *Elementos de Derecho Constitucional*, t. I, Astrea, Buenos Aires, 1999, p. 540.

(86) HERNÁNDEZ, A. M., *Situación actual y perspectivas del constitucionalismo latinoamericano*, 2013, ap. XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, 17, 18 y 19 de septiembre de 2013, San Miguel de Tucumán, p. 51. *Vide in extenso* *Ibidem*, *El Poder Ejecutivo ap. Derecho Constitucional*, t. II, La Ley, Buenos Aires, ps. 1279 y ss., 2012; *Sobre presidencialismo y federalismo en la República Argentina ap. Federalismo y constitucionalismo provincial*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2009.

(87) ACKERMAN, B. *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review 113, 2000, 633-729, con la aclaración de que indudablemente una presidencia electa predispone a la cultura del culto a la personalidad, a la vez que el sistema permite no solo que líderes fuertes se eleven por encima de los conflictos de las políticas ordinarias sino que crea una plataforma sobre la cual un solo líder se mueve por encima del plano político habitado por mortales ordinarios; en cambio, en el sistema parlamentario -adita- el jefe de Gobierno está sujeto a un plebiscito continuo pero de los diputados de su partido como de los líderes de los partidos de coalición.

(88) El estudio en cuestión resultó leído en la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, el 31 de octubre de 1962, más tarde reproducido -con idéntico acápite- en la Revista de Estudios Políticos, n. 131, Sept./Oct., 1963, p. 49 y ss., editada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, y reunido, junto a otros ensayos, en *Temas Constitucionales y Políticos*, Córdoba, 1971, p. 28 y ss.

(vii) crisis de los parlamentos y los partidos políticos; (viii) decadencia del federalismo; (ix) liderazgo y jefatura del Estado; (x) progreso técnico y científico; (xi) masificación e industrialización de la sociedad actual; (xii) funciones del Estado moderno -planificación-.

En oportunidad más próxima, el diagnóstico persiste, pues se ha alertado (89) que al cúmulo fortísimo de prerrogativas constitucionales formales -incrementadas por el constituyente de 1994 al conceder rango constitucional a los decretos de necesidad y urgencia y a la delegación legislativa, en los arts. 99 incs. 3º y 2º a 4º y 76 de la Ley Mayor respectivamente-, se añaden las que derivan de una democracia electoral, delegativa y en estado de emergencia permanente: (i) legitimidad de origen con *anclaje* en situaciones de derrumbe o emergencia; (ii) *governabilidad* como nueva razón de Estado que justifica la concentración del poder; (iii) utilización de decretos de necesidad y urgencia como principal *expresión política*; (iv) *debilitamiento* del rol de las instituciones parlamentarias; (v) preocupación principal del electorado en la *elección presidencial*; (vi) *monopolio* de candidaturas a favor de los partidos políticos; (vii) concepto socio-político *débil* de Constitución; (viii) cultura de *poder limitado* no internalizada; etc.

A ello se acumulan los análisis, como el auspiciado por Nino (90), que se ocuparon de ilustrar además -en el caso argentino- los factores de *disfuncionalidad* -en términos de estabilidad y eficacia- del sistema presidencialista a través de concretos hechos históricos: (i) personalización del poder: la presidencia argentina se conformó -habitualmente- a la *hechura* de unas *pocas* individualidades, como aconteció con las de Nicolás Avellaneda, Julio A. Roca, Hipólito Yrigoyen, Juan D. Perón, etc.; (ii) falta de válvulas de escape frente a situaciones de crisis: tal las que sobrevinieron a los mandatos presidenciales de María E. Martínez de Perón en 1976, Raúl R. Alfonsín en 1989 y -en oportunidad más reciente- de Fernando de la Rúa en 2001; (iii) dinámica de confrontación con contiendas agresivas y oposiciones desleales: como sucedió con la presidencia de Arturo U. Illia entre 1963 y 1965, inmersa en las continuas tensiones peronistas y antiperonistas; (iv) gobiernos minoritarios que reclaman una coalición para gobernar, e incluso, una super-coalición: en especial, ante cambios bruscos de política gubernamental que generan vacíos de consenso, de allí la experiencia de la magistratura presidencial de Arturo Frondizi con motivo de la denominada *batalla del petróleo* en 1958; (v) gobiernos ineficaces por permanentes reemplazos ministeriales: tal lo sucedido en la gestión presidencial María E. Martínez de Perón -en 20 meses se verificaron 38 cambios en las distintas carteras ministeriales-, o bien, en la de José M. Guido -con 33 relevos ministeriales entre el 29 de marzo de 1962 y el 12 de octubre de 1963; etc.-, sin perjuicio de sumar a este cuadro las patologías representadas por las presiones corporativas y las dictaduras militares.

Gracias a la diseminación del modelo presidencial, la inquietud por estos estudios también está presente en otros países -no solo los latinoamericanos- en los que se avizora un *reforzamiento del Ejecutivo* en virtud de la verticalización y personalización de su representación -ciertamente, *v.gr.*, en Italia, Inglaterra y Francia-. De aquí que -en oportunidad

(89) AMAYA, J. A., *Democracia y minoría política*, Astrea, Buenos Aires, 2014, ps. 179 y 185.

(90) NINO, C. S., *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992, ps. 653-654.

más reciente- Ferrajoli (91) haya revistado como resultado del fenómeno de marras los siguientes ítems: (i) deformación de la democracia representativa en sentido plebiscitario; (ii) reducción de los partidos en comités electorales del líder; (iii) relación directa de éstos con el pueblo a través de la televisión; (iv) idea de omnipotencia de la mayoría personificada en un jefe, celebrado como encarnación de la voluntad del pueblo, imaginado éste a su vez como macro sujeto colectivo; (v) descalificación de las reglas y, con ello, de los límites legales y constitucionales del poder de gobierno expresado por la mayoría; (vi) gestión de la administración ordinaria bajo el estado de excepción y la perenne emergencia; (vii) contestación de la separación de poderes, de las funciones de control de la magistratura, e inclusive, del debate parlamentario, cuya sustitución por las votaciones de los jefes de grupos ha llegado a proponerse por el Presidente como en las sociedades por acciones o en las asambleas de copropietarios, donde se cuentan las cuotas de participación.

Ahora bien, ¿hay cotos a éste desvarío de la acción presidencial? El propio Ferrajoli (92), reparando en el dato montesquiano de experiencia eterna -*expérience éternelle*- en orden a que los poderes, libres de límites y controles, tienden a concentrarse y acumularse en formas absolutas, a convertirse -a falta de reglas- en poderes salvajes -*poteri selvaggi*- (93), postula que la figuración omnimoda del Ejecutivo resulta: (i) *anti-constitucional*: por ignorancia o desvalorización de las limitaciones y vinculaciones constitucionales impuestas a los poderes de la mayoría; patología que reproduce una tentación que está en el origen de las demagogias populistas y autoritarias: la opción del *gobierno de los hombres*-o, peor aún, de un hombre, el jefe de la mayoría- en oposición al *gobierno de las leyes*, y la consiguiente consideración de la legalidad y contralores judiciales como insoportables e ilegítimos estorbos a la actuación del gobierno; (ii) *anti-representativa*: en razón de que ningún jefe, ni mayoría parlamentaria, ni siquiera de electores, pueden representar la voluntad de *todo* un pueblo, el ideal de la democracia en sentido kelseniano es -justamente- la ausencia de dirigentes (94), máxime cuando tienden a auto-celebrarse como seres excepcionales e intérpretes directos de la voluntad y de los intereses populares. De aquéllos sobre los que pesa la advertencia platónica (95) -expresada en boca de Sócrates-:

(...) le veneraríamos como a un ser divino, maravilloso y digno de ser amado; pero, después de haberle advertido que en nuestro Estado no existía ni podía existir un hombre así, ungiéndole con óleo y adornándole con una corona de flores, le acompañaríamos a la frontera”

La salida ferrajoliana a la crisis -en la que está comprometido el futuro de la democracia constitucional- se traduce en *repensar y refundar el sistema de garantías constitu-*

(91) FERRAJOLI, L., *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid, 2011, ps. 47-48 [Título original *Poteri selvaggi: la crisi della democrazia italiana*, Laterza, Roma, 2011].

(92) Vide in extenso FERRAJOLI, L., *Garantismo e poteri selvaggi*, Teoría Política, 3, 1993, 11-24.

(93) FERRAJOLI, L., *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid, 2011, ps. 48 y ss.

(94) KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, Labor, Barcelona, 2011, p. 11 [Título original *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1929].

(95) *La República*, III, 9, 398a.

cionales, sugiriendo como remedios: el fomento del método electoral proporcional; la reconfiguración del sistema de separación -entre las esferas públicas y privadas, entre Estado y sociedad, entre funciones e instituciones de gobierno y de garantía, entre poderes -políticos y económicos- y libertad de información- que oficie de garantía del desinterés personal frente a condicionamientos impropios de los órganos del poder público; la revitalización de la democracia interna de los partidos políticos y de las formas de democracia participativa; y, por último, el aseguramiento de la libertad de información y la garantía de su independencia.

También se ha sugerido, entre nosotros, *incrementar* los rangos de *eficacia* y *control* dentro de mejores *condiciones públicas de libre deliberación* en las instituciones representativas; frente a la rigidez presidencial que ante reiteradas crisis políticas no deja espacio para reaccionar eficazmente, a lo que se añaden las demandas de transparencia -en tanto requisito fundamental para reforzar la confianza pública y la legitimidad del sistema político- y de fiscalización -en el contexto constitucional las prerrogativas del poder público deben ser celosamente controladas y eventualmente desautorizadas-, debe buscarse la maximización de los valores de la democracia liberal con características de *previsibilidad* y *cooperación* a través de *acuerdos elementales* (96). Al desarrollar un uso argumentativo próximo, y con miras a librarse de la anomalía denunciada, Dahl ha destacado que la política democrática está anclada -en definitiva- en el valor del *consenso* que estipula los parámetros y reglas del juego político (97), del mismo modo que Lijphart (98) ha prevenido en torno a que el presidencialismo es proclive a caer en alternativas mayoritarias, dejando una exigua área para prohijar aquel tipo de compromisos y pactos de carácter consociativos -tan necesarios para la configuración de una democracia *consensual*-.

II.2.b) Orígenes y evolución histórica

12. Sin perjuicio de que la raíz etimológica del término *Presidente* se retrotrae al medioevo británico -donde la locución *precidentis of the land* aludía a los señores que ejercían el poder local-, su prototipo se encuentra en los Estados Unidos de América al adoptar -tras la experiencia del recelo hacia el Parlamento que inspiró la emancipación de las colonias americanas-, una solución política de cuño *presidencialista*, con una norma *constitucional* del Siglo XVIII -sancionada en Philadelphia en 1787- y dentro de una estructura *federal* (99).

(96) RIBERI, P., *El presidencialismo exánime. Por más cooperación y mejores controles en nuestro sistema político* ap. *Constitución de la Nación Argentina*, t. II, A.A.D.C., Buenos Aires, 2011, pp. 313 y ss. *Vide etiam Ibidem, Sans efficacie, cooperation ni controles, le presidentialisme argentin est un modele obsolete*, Civitas Europa, 26, 2011, 7/40.

(97) DAHL, R., *A Preface to Democratic Theory*, University of Chicago Press, Chicago, 1956, p. 134 y ss.

(98) LIJPHART, A., *Presidentialism and Majoritarian Democracy. Theoretical Observations*, 1994, ap. Linz, J. - Valenzuela, A. -Ed.- *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, t. I, Baltimore-London, Johns Hopkins University Press, p. 91 y ss.

(99) JIMÉNEZ DE PARGA, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1960, p. 346 y ss. En efecto, a fines del siglo XVIII, el desarrollo de las prerrogativas parlamentarias y la creencia en la

Así el establecimiento del régimen presidencial, comparado con el del régimen parlamentario, es *infinitamente más voluntarioso* ante el eslabonamiento de circunstancias, eventos, y hasta de azar, del último (100).

Desde que la presidencia americana -aduce Jellinek (101)- ha sido creada tomando intencionalmente como modelo la realeza británica -la concentración del Poder Ejecutivo en el gobernador de cada colonia existía ya en la época de la dominación inglesa-, el arquetipo sedujo prontamente a sus vecinos hispanoamericanos, los que -devenidos en repúblicas tras la ruptura con la corona española- procuraron *adaptarlo* (102) con prontitud, aunque *distanciándose* del concepto teórico estadounidense no sólo en su esbozo normativo sino también debido a su implantación, la que derivó usualmente, a través de la *versión infiel del hiperpresidencialismo* (103), en el *predominio* del Poder Ejecutivo sobre las restantes ramas del poder estatal, así como en la *práctica inexistencia* del federalismo -donde se consagrara nominalmente-, traduciendo *carencias de equilibrio horizontal y vertical* del poder (104).

De cualquier modo, en el arreglo iberoamericano perdió mucho del *carácter mágico* del que gozaba, no solo por el caudillismo -que lo empleó como instrumento de poder para la ambición personal-, además interfirieron los frecuentes episodios regionales de dictaduras militares, proclives a la formación de Juntas con un presidente a la cabeza, en los que se lo insertó como un *disfraz pseudo-constitucional*. Es que no entraña ninguna exageración tildar al tipo americano de gobierno como el de *más difícil funcionamiento*,

soberanía popular desarrolló notablemente el poder de las Asambleas, a tal punto que incurrían en la tendencia a usurpar las prerrogativas ejecutivas. Por consiguiente, el Poder Ejecutivo será remitido a un gobierno formado por un Presidente elegido por el pueblo -como el Parlamento- pero independiente de éste, cfr. DUVERGER, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, P.U.F., París, 1959, ps. 180-181.

(100) PACTET, P. - MELIN-SOUCRAMANIEN, F., *Derecho Constitucional*, Legis, Bogotá, 2011, p. 145.

(101) JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1953, p. 552.

(102) De aquí que, entre nosotros, v.gr., González sostiene: "(...) *la forma de gobierno de la Nación Argentina es esencialmente republicana, adaptada del modelo de los Estados Unidos en cuanto nuestra Constitución no la ha modificado, alterado o limitado*", cfr. GONZÁLEZ, J. V., *Manual de la Constitución Argentina*, Estrada, Buenos Aires, 1923, ps. 268-269. En este sentido, González Calderón recuerda que en 1853 nuestros constituyentes "(...) *vieron que la forma de gobierno instituida por el código soberano de los Estados Unidos era la que convenía adoptar, adaptándola, a la vez, a nuestra situación*", con la aclaración de que aquellos "(...) *no copiaron el modelo norteamericano. Innovaron en todo aquello que no armonizaba con los antecedentes y la idiosincrasia del país*", de tal guisa que la hechura del Poder Ejecutivo lo revelará como la institución más nacional debido a las diferencias con la forma constitucional que le servía de fuente, cfr. GONZÁLEZ CALDERÓN, J., *Derecho Constitucional Argentino. Historia, Teoría y Jurisprudencia de la Constitución*, t. III, Lajouane, Buenos Aires, ps. 382-383; p. 267, nota 3. Igualmente Montes de Oca predica que los términos de la disposición contenida en el art. 1º de la Ley Fundamental descubren que la adopción de la forma de gobierno se concreta "(...) *de acuerdo con las limitaciones, restricciones o explicaciones que la Constitución Nacional determina*", cfr. MONTES DE OCA, M. A., *Lecciones de Derecho Constitucional*, t. I, La Buenos Aires, Buenos Aires, 1917, p. 73.

(103) BIDART CAMPOS, G. J. - CARNOTA, W. F., *Derecho Constitucional Comparado*, t. II, Ediar, Buenos Aires, 2005, p. 115 y ss.

(104) NOHLEN, D. - FERNÁNDEZ, M. (eds.), *Presidencialismo versus Parlamentarismo. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, 1997, p. 37 y ss.

particularmente si se lo equipa con las complejidades del federalismo, que por su parte supone el difícil intento de establecer también -aunque en base territorial- un equilibrio entre intereses del poder. De aquí que Loewenstein pregonara como un *milagro* que el sistema fuere capaz de funcionar (105).

En lo que al caso argentino respecta, el diseño institucional estará dotado de las particularidades resultantes de la matriz alberdiana de las *Bases*, allí se llamó la atención -abrevando en los antecedentes virreinales del poder realista y ponderando la anarquía y omnipotencia de la espada subsiguientes a la Revolución de Mayo- en torno a la envergadura que debía dispensarse a la constitución del Poder Ejecutivo:

“(…) (É)ste es uno de los rasgos en que nuestra Constitución hispanoamericana debe separarse del ejemplo de la Constitución federal de los Estados Unidos (...) en cuanto a su energía y vigor, el poder ejecutivo debe tener todas las facultades que hacen necesarios los antecedentes y las condiciones del país y la grandeza del fin para el que es instituido. De otro modo, habrá gobierno en el nombre, pero no en la realidad (...) el tiempo ha demostrado que la solución de Chile es la única racional en repúblicas que poco antes fueron monarquías (...) si el orden, es decir, la vida de la constitución, exige en América esa elasticidad del poder encargado de hacer cumplir la constitución, con mayor razón la exigen las empresas que interesan al progreso material y al engrandecimiento. Yo no veo por qué en ciertos casos no pueden darse facultades omnímodas para vencer el atraso y la pobreza, cuando se dan para vencer el desorden (...) la necesidad de un presidente constitucional que pueda asumir las facultades de un rey, en el instante que la anarquía le desobedece como presidente republicano (...) En vez de dar el despotismo a un hombre, es mejor darlo a la ley. Ya es una mejora el que la severidad sea ejercida por la Constitución y no por la voluntad de un hombre (...) Dad el poder ejecutivo el poder posible, pero dádselo por medio de una Constitución. Este desarrollo del poder ejecutivo constituye la necesidad dominante del Derecho Constitucional de nuestros días en Sudamérica” (106).

En el fondo, ha sugerido Kelsen (107), el presidencialismo implica una respuesta *híbrida*: una *democracia en la que el elemento autocrático es relativamente fuerte*, o bien, como reseñan usualmente los constitucionalistas europeos: una *adaptación republicana de la monarquía limitada británica* (108). A raíz de ello, arraigan en tal cuadro ciertas

(105) LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 139.

(106) ALBERDI, J. B., *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina ap. Organización de la Confederación Argentina*, t. I, Besanzon, París, 1858, p. 103 y ss.

(107) En ocasión de su *General Theory of Law and State*, publicada en 1945 por Harvard University Press, Cambridge [Versión española intitulada *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1988, p. 358], aunque en 1925 -a través de su *Allgemeine Staatslehre*, editada en Berlín por Springer-afirmará que el Presidente de la República en su calidad de jefe de Estado, es un elemento marcadamente monárquico, de suerte que -desde un punto de vista democrático- no hay lugar para semejante órgano; poner a un hombre en la cima del Estado, contradice abiertamente la idea de soberanía del pueblo [Versión española bajo título *Teoría General del Estado*, Labor, Barcelona, p. 458].

(108) PRÉLOT, M. - BOULOUIS, J., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, París, 1980, p. 88; BISCARETTI DI RUFFÍA, P., *Costituzioni Straniere Contemporanee*, v. I, Giuffrè, Milano, 1980, p. 3.

prevenciones, algunas debidas al temor de su *continuum*, que apelan al recurso de la *no reelección* (109), otras motivadas por la nota problemática con la que -a menudo- se revela la *sucesión* de la magistratura presidencial, *v.gr.*, en razón de los conflictos que pueden anudarse con el Vicepresidente (110).

Todavía el desarrollo de los partidos políticos tienen un influjo considerable: el bipartidismo puede *atenuar* notablemente la separación de poderes, puesto que el Presidente es normalmente el jefe partidario, de modo que, gracias a la autoridad sobre su partido, puede encausar al Parlamento hacia la votación de las leyes que le plazcan y obtener, de un modo general, el apoyo de su política. Ahora bien, si el Presidente y la mayoría son detentados por partidos diferentes, todo cambia: en esta hipótesis, el bipartidismo *refuerza* la separación de poderes en lugar de atenuarla, desde que al aislamiento constitucional de poderes se superpone la rivalidad de partidos -el duelo entre el Legislativo y el Ejecutivo deviene en la pugna entre los dos partidos opositores-. Por el contrario, en el multipartidismo el Presidente puede emerger como un árbitro natural que exprese la soberanía nacional -a través de su personalidad- en los supuestos de agravamiento de las facciones rivales al Parlamento (111).

II.2.c) Propiedades tipificantes

13. Se asignan como componentes centrales en la programación del régimen presidencial los siguientes:

II.2.c) 1. Monocentrismo ejecutivo

Se perfila por la *convergencia* en un órgano único -al que usualmente se le depara calidad *unipersonal*- de sendas jefaturas, la del Estado y la del gobierno afloran así fusionadas en un solo individuo (112). De tal modo -entienden Hauriou-Gicquel- la

(109) En el punto, la brecha entre el modelo estadounidense y argentino se dilata: mientras el artículo 90 de nuestra Ley Mayor consagra la posibilidad de reelección con la limitación del intervalo de un período, en la Constitución americana -desde 1947 con la sanción de la XXII Enmienda- aquélla se limita solo a dos períodos consecutivos.

(110) LINZ, J., *Presidential and Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, 1994, ap. Linz, J. - Valenzuela, A. -Ed.- *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, t. II, Baltimore-London, Johns Hopkins University Press, p. 27.

(111) DUVERGER, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, P.U.F., Paris, 1959, p. 182 y ss.

(112) Entraña un dato que, derivando de la fórmula fundamental norteamericana contenida en el Artículo 2, Sección I de la Constitución de Filadelfia de 1787 [(...) *The executive power shall be vested in a President of the United States of America*], luce corroborado en los ensayos del constitucionalismo latinoamericano, *v.gr.*, Constitución de la Nación Argentina de 1853/60 -art. 87-, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 -art. 80-, Constitución Política de la República de Chile de 1980 -art. 24-, Constitución Política de Honduras de 1982 -art. 235-, Constitución Política de la República de Nicaragua de 1986 -art. 144-, Constitución Política del Perú de 1993 -art. 110-, Constitución de la República Dominicana de 2010 -art. 122-, etc. Empero, en otros documentos constitucionales la función ejecutiva resulta integrada -a tenor de la técnica constituyente- no solo por la Presidencia -y Vicepresidencia, cuando resultare prevista- sino también por los Ministerios del Estado, tal como se consigna en, *v.gr.*, Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967 -art. 149-, Constitución Política de la República de Panamá

estructura del gobierno presidencial es más simple en relación a la más compleja del tipo parlamentario: se ha optado por un Ejecutivo *monocéfalo*, cuyo poder es confiado todo entero -*tout entier*- a una *sola y misma persona* dotada de investidura popular, de modo que las *cargas y poderes monumentales de la presidencia moderna* (113) son *suyas*. Es un *primus solus*.

Añádase que -además de complejo- el oficio presidencial es ambiguo, requiriéndole no solo la calidad de árbitro institucional sino también de *jefe partidario* -a diferencia, del parlamentarismo que otorga generalmente representación a un número de partidos-, dentro de un estilo político singular: un juego de *suma cero* en el que *el ganador se lleva todo* -en contraste con el habitual ingrediente parlamentario de gobiernos de coalición- (114). No es ninguna sorpresa -escribe Ackerman- que vencedor en las elecciones se vea tentado a comprender su mandato en términos personalistas: el pueblo lo ha seleccionado a él como Presidente -y su partido político ha servido solo de instrumento de proyección- (115).

de 1972 -art. 175-, Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 -art. 76-, Constitución Política de la República de Colombia de 1991 -art. 115-, Constitución de la República de Ecuador de 2008 -art. 141-, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia de 2010 -art. 165-. etc. En relación a ésta última variante, se denomina *presidencialismo atenuado* aquel en donde el Poder Ejecutivo es asumido *conjuntamente* por el Presidente y los Ministros que tienen su propio estatuto constitucional, cfr. JIMÉNEZ DE PARGA, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1960, p. 131.

(113) LEVINSON, S., *Nuestra Constitución Antidemocrática. En qué se equivoca la Constitución (y cómo puede corregirla el pueblo)*, Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 161. Con este cariz, en el formato americano el Presidente carece de iniciativa parlamentaria, de poder reglamentario de las leyes como de veto parcial, de convocatoria a sesiones ordinarias -únicamente se le reconoce respecto de sesiones extraordinarias-, etc., mientras que en el régimen nacional ellas se le confieren expresamente -arts. 77, 83, 99 incs. 2º y 9º C.N.-. Agréguese que no existe la ley constitucional norteamericana una regla equivalente a nuestra cláusula constitucional del art. 99 inc. 1º -que lo signa como jefe supremo de la Nación, jefe de Gobierno y responsable político de la Administración-. Agréguese que, en contraste con su colega estadounidense, la autoridad presidencial argentina goza de una amplia discrecionalidad para hacer nombramientos ejecutivos -art. 99 incs. 7º, 13 y 19 C.N.-, puede declarar -bajo ciertas condiciones, las del art. 99 inc. 16 C.N.- el estado de sitio, disponer la intervención a los gobiernos de Provincia -art. 99 inc. 20 C.N.-, es objeto de amplias delegaciones legislativas -art. 76 C.N.- y hasta puede dictar decretos de necesidad y urgencia -art. 99 inc. 3º C.N.-, sin perjuicio de disponer del vastísimo aparato administrativo a través de su manejo directo de la Administración central -art. 99 inc. 1º C.N.-, de las empresas del Estado, del Banco Central de la República Argentina, etc. A pesar de ello, el presidencialismo ha sido esencial para fomentar en la sociedad una actitud de *anomia* consistente en el error voluntarista de creer que los objetivos sociales se alcanzan con un deseo de suficiente intensidad, en lugar de requerir estructuras institucionales que determinen dinámicas de acción colectiva, cfr. NINO, C. S., *Un país al margen de la ley*, Ariel, Barcelona, 2014, ps. 208-211.

(114) HAURIOU, A. - GICQUEL, J., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, Paris, 1980, p. 253.

(115) En cambio, el jefe de Gobierno del sistema parlamentario está en una situación diferente: depende -en última instancia- del respaldo de su partido en el Parlamento, y sería un suicidio político si promulgara un programa legislativo por encima de la objeción de aquél: "(...) cuando escuche murmullos (o gritos) de descontento, los tomará con seriedad, cooptando, negociando o reprimiendo a sus adversarios políticos, pero, en todo caso, permaneciendo en contacto con ellos", cfr. ACKERMAN, B., *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review 113, 2000, 633-729.

En tal quehacer, el Presidente del Estado -*v.gr.* Estados Unidos de América, México, Bolivia, etc.-, de la República -*v.gr.* Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, etc.- o de la Nación -*v.gr.* Argentina- está sujeto a un mandato *fijo* y, en consecuencia, no puede ser removido de tal cargo por una votación del Congreso durante su *período preestablecido* (116), salvo que incurra en hipótesis constitucionales de enjuiciamiento político -*impeachment*-.

Cabe reparar en que mientras en el formato del presidencialismo *puro* -Estados Unidos de Norteamérica- no se prevé la institución ministerial, por el contrario, en las conformaciones *intermedias* o *híbridas* del régimen presidencial se acopla, sin desfiguración de la monocracia de la agencia ejecutiva del poder, los respectivos *Ministerios* -*v.gr.* Argentina, Brasil, Chile, Venezuela, etc. (117)-, los que constituyen -en conjunto- un órgano de rango constitucional, colegiado y complejo -*Gabinete de Ministros*, que también se nombra *Consejo de Ministros* en Colombia, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, etc., o bien, *Consejo de Gabinete* en Panamá-, en el cual todos sus miembros -*Ministros*, que tienen *por sí* la calidad de órgano- detentan igual jerarquía: no hay Primer Ministro al estilo de la forma parlamentaria de gobierno (118); en aquellos ordenamientos que programan un Presidente o Jefe del Consejo o Gabinete ministerial su posición constitucional depende de que el sistema lo perfile con primacía jerárquica sobre aquéllos o, por el contrario, lo relega a la fisonomía de un coordinador de su gestión (119).

Por lo restante, si bien los Ministros carecen de autonomía en tanto dependen de la confianza presidencial -el Presidente los revoca con la misma libertad con que los designa- (120), activan una modalidad de fiscalización indirecta sobre el obrar de la presidencia -atemperando la acción hegemónica por parte de ésta-. Pese a ello -en el formato de una auténtica monarquía republicana- el Presidente aborda la *totalidad* del Poder Ejecutivo; a su costado, los ministros lo asisten y si se diseña un Jefe de Ministerios

(116) SARTORI, G., *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, F.C.E., México, 1994, p. 99 [Título original *Ingeniería costituzionale comparata: strutture, incentivi ed esiti*, Il Mulino, Bologna, 1994].

(117) Reténgase que las leyes constitucionales de México de 1917 -art. 90- y de Honduras de 1982 -art. 246- emplean, en lugar del término Ministros, la nomenclatura de *Secretarios de Estado*.

(118) BIDART CAMPOS, G. J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, t. II-B, Ediar, Buenos Aires, 2005, p. 355.

(119) Así, *v.gr.*, en la experiencia argentina el art. 16 inc. 5º de la Ley 22520 reconoce como atribución del Jefe de Gabinete: "(...) *coordinar y controlar las actividades de los Ministerios y, de las distintas áreas a su cargo realizando su programación y control estratégico, a fin de obtener coherencia en el accionar de la administración e incrementar su eficacia*". Por tanto, Sagüés advierte que si bien los Ministros se hallan jerárquicamente bajo el Jefe de Gabinete, éste no está habilitado para impartir instrucciones obligatorias a los Ministros, ni para separarlos del cargo, *cfr.* SAGÜÉS, N. P., *Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 2014, p. 370. El art. 16 inc. 5º de la Ley 22520.

(120) A lo que se adita la cuota de *discrecionalidad* que detenta el Presidente al respecto, a excepción de las regulaciones contenidas en las normaciones constitucionales peruana de 1993 -atento que si bien el Presidente de la República nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros, a éste le cabe la propuesta de designación de los restantes Ministros, de conformidad a lo establecido por el art. 122- y uruguayo de 1967, de conformidad con la disposición prevista en el art. 174, el Presidente adjudica los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo, al margen de que por imperio del art. 175 puede cesarlos si estima que carecen de respaldo legislativo.

-a diferencia del régimen parlamentario en donde es uno de los personajes centrales-, éste resulta normalmente *subordinado* a la autoridad presidencial y ejercita funciones *utilitarias* más que necesarias -descargando en él ciertos problemas al operar como *fusible*- (121) Precisamente a través del cambio de Ministros, y aún de gabinetes completos, el sistema presidencialista halla una *válvula de escape* a las tensiones políticas -aunque este recurso solo oferta una temporaria distensión debido a la visualización del Presidente como el responsable final y casi único- (122).

II.2.c) 1.1. *A propósito de la implantación de la figura del Jefe de Gabinete en la Constitución Argentina: ¿mitigación o robustecimiento de la monocefalía presidencial?*

En la bibliografía constitucional clásica, se arguye que, si bien con posterioridad al movimiento revolucionario de 1810 se organizó un Poder Ejecutivo provisional de *varias personas* -triumviros- con motivo del Estatuto del Supremo Poder Ejecutivo dictado por la Asamblea del Año XIII (123), es a partir de su reforma en 1814 que el rasgo de la *unipersonalidad* se afianza a través del reemplazo de aquéllos por un Director Supremo (124),

(121) Téngase presente que la lógica personalista del mandato del Presidente -explica Ackerman- se expresa también en la relación con el gabinete y su programa legislativo: ningún secretario de aquél ha imaginado -nunca- que está operando en el mismo plano de legitimidad que su jefe; después de todo, el Presidente fue elegido por el pueblo y él no. La relación del jefe de Gobierno y su gabinete en el sistema parlamentario es profundamente diferente: en vez de portar un mandato personal único, él no es sustancialmente diferente de los líderes de otros partidos que encuentra en las juntas del Gabinete. De hecho, algunos de ellos pueden tener tanto apoyo en el partido como el Primer Ministro, o bien, resultar líderes de coaliciones de partidos cuyo respaldo es esencial para la existencia del gobierno. Como consecuencia, el *Premier* europeo invariablemente trata al Gabinete como una institución más importante que como lo hace su contraparte presidencial, cfr. ACKERMAN, B. *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review 113, 2000, 633-729.

(122) NINO, C. S., *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992, p. 635.

(123) Dictado el 27 de febrero de 1813, la Asamblea General Constituyente delegaba en su art. 5º *el Supremo Poder Ejecutivo* en "(...) tres personas que lo administrarán" con una duración "(...) hasta la sanción de la constitución de éste Estado"; sus integrantes cesaban alternativamente en sus funciones al cubrirse períodos de 6 meses y se turnaban en su presidencia cada mes por el orden de su mayor antigüedad. Su remoción resultaba librada a aquélla y se *activaba* "(...) en el caso de traición, cohecho, malversación de los caudales del estado, o violación de sus soberanos decretos", cfr. VARELA, L., *Historia Constitucional de la República Argentina*, t. IV, Taller de Impresiones Oficiales, Buenos Aires, 1910, p. 202. Importaba, en consecuencia, el diseño de un Ejecutivo fuerte con independencia relativa de órganos, cfr. PÉREZ GUILHOU, D., *Atribuciones del Presidente Argentino*, Depalma, Buenos Aires, 1986, p. 64.

(124) Introducida -a partir del 26 de enero de 1814- por la propia Asamblea General Constituyente la figura del *Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata*, aunque acompañado de un Consejo de Estado, el sistema unipersonal registró hasta 1820. Los restantes ensayos constitucionales patrios habrán de inclinarse por tal formato, así, v.gr., la Constitución de las Provincias Unidas de Sudamérica de 1819 estatuyó que el "(...) *Supremo Poder Ejecutivo de la Nación se expedirá por la persona en quien recaiga la elección de Director*" -art. 56-, la que resultaba seleccionada por ambas Cámaras -de Representantes y de Senadores- con arreglo al art. 62; la Constitución de la República Argentina de 1826 rezaba: "*El poder ejecutivo de la nación, se confía y encarga a una sola persona, bajo el título de Presidente de la República Argentina*" -art. 68-, aunque elegido por el sistema indirecto de Juntas de Electores -conformadas por 15 miembros- en la Capital y en cada Provincia -art. 73-.

de conformidad -estima González- con la tradición de nuestro sistema de gobierno y los principios del Derecho natural (125), para finalmente cristalizarlo en 1853 en el art. 74 de la Constitución Nacional -con numeración 87, a partir de la reforma constitucional de 1994, aunque con igual redacción-: "(...) *desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la Nación Argentina*". En dicha ocasión recibirá una temprana moderación, sin convertirlo en colegiado, a través de la *institución ministerial* -prevista originariamente en el art. 87, actual art. 100 de nuestro código constitucional- (126).

Al anticipado modelo alberdiano de *presidencialismo fuerte*, siguió -en el devenir de nuestros tiempos constitucionales- un segundo formato que en 1949 dotó de mayor centralidad a la figura presidencial, surtida de poderes incrementados, reelección indefinida y con un control asimétrico en desmedro del Congreso de la Nación -modelo de *presidencialismo hegemónico*-. De aquí que en ocasión del momento institucional de 1994, se descubre un contexto para el diseño institucional de un *presidencialismo atenuado* a través de la introducción de correctivos al corte anterior, al margen de su efectivo logro (127).

En efecto, a partir de la reforma constitucional de 1994 tampoco el *monocefalismo* ejecutivo -programado por los Padres Fundadores en 1853- cederá ante la migración -desde la cepa parlamentaria- de la figura del Jefe de Gabinete (128). Al respecto -previene

(125) GONZÁLEZ, J. V., *Manual de la Constitución Argentina*, Estrada, Buenos Aires, 1923, p. 531 y ss. Estrada invoca que esta característica de la magistratura presidencial obedece a razones de *unidad y consistencia* en el poder que ha de ejecutar los actos relacionados a la política, interior como exterior, a la vez que a motivos de celeridad de acción -susceptible de perderse si el mando estuviera compartido-, cfr. ESTRADA, J. M., *Curso de Derecho Constitucional*, Cía. Sudamericana de Billetes, Buenos Aires, 1895, p. 491.

(126) En el entendimiento de Sánchez Viamonte ello importó la delineación de un sistema *mixto*, el que consiste en un Presidente y un Ministerio del que no se puede prescindir, y que, sin lugar a dudas, integra el Poder Ejecutivo de la Nación; en concreto, éste resulta desempeñado por el Presidente pero sus actos carecen de eficacia sin la refrendación ministerial estatuida por el artículo 100 de la Ley Mayor, cfr. SÁNCHEZ VIAMONTE, C., *Derecho Constitucional*, Kapelusz, Buenos Aires, 1959, p. 296. Tal exégesis conducía a apartarse de la patrocinada por Matienzo, para quien la participación de los Ministros en los actos del Presidente de la Nación lo trocaban en un órgano de estructura colegial, cfr. MATIENZO, J. N., *Lecciones de Derecho Constitucional*, La Facultad, Buenos Aires, 1926, p. 401 y ss.

(127) *Vide in extenso* SESAFERRO, M. D., *Constitución, democracia y crisis ap. Constitución de la Nación Argentina*, t. II, A.A.D.C., Buenos Aires, 2003, p. 421 y ss.; *Ibidem*, *Momentos institucionales y modelos constitucionales*, Ceal, Buenos Aires, 1993.

(128) Instituto que no deviene ajeno a otros sistemas constitucionales latinoamericanos. El lector puede tomar nota de los preceptos de la Constitución de Perú de 1826, la que estipulaba -en sus arts. 85 y 88- que designado el Vicepresidente por el Presidente, acompañado de la ratificación congresional, el primero fungía como *Jefe de Ministerios*. Con motivo de su derogación en 1827, se asistirá a un nuevo desempeño del mencionado rol entre 1856 y 1862 en ocasión del gobierno de Ramón Castilla, cfr. GARCÍA BELAUNDE, D., *Teoría y práctica de la Constitución Peruana*, EDDILI, Lima, 1989, pp. 151 y ss. Lo expuesto, sin perjuicio de que previéndose el *Consejo de Ministros* desde 1856, la inserción de su Presidente se contempla primeramente por la legislación infraconstitucional en 1862, para resultar inscripto positivamente en la ley constitucional en 1933 -artículo 157-. En Brasil, la Comisión *Afonso Arinos* contempló -en 1985- la autoridad bajo análisis entre el menú de propuestas para la reforma constitucional, en ocasión de suscitarse un debate en torno a la adopción del esquema parlamentario -materia sobre la que, finalmente, resultara objeto de *referéndum* en 1993-.

Valadés- la nota de *preservación* de los sistemas presidenciales no excluye que resulten modificados o actualizados, particularmente a través de reformas constitucionales con el propósito de adoptar y adaptar instituciones que reconocen su origen en el sistema parlamentario -*parlamentización*- (129).

A instancia del consenso político encapsulado en el Pacto de Olivos y reglamentado en la ley 24309 (130), la construcción institucional del referido funcionario se rodeó *formalmente* por una nómina de considerables facultades -adjudicadas finalmente por los constituyentes en el art. 100 de la Ley Mayor y detalladas en la normativa infraconstitucional- (131). A pesar de ello su funcionamiento en la praxis ha merecido juicios severos por parte de los tratadistas del Derecho Constitucional en el sentido de que su *papel real se ha difuminado*, y ello debido al yerro de montar la jefatura de un ente -Gabinete- que carece de una base constitucional para el funcionamiento colectivo de los Ministros; el resultado conduce a visualizar un defecto en la arquitectura del poder: un Jefe de Gabinete *atrapado* entre el Presidente de la Nación y los Ministros (132).

(129) Con la salvedad -anotada por el iuspublicista referenciado- de que dicho término registra los siguientes significados: (i) proceso constructivo de un sistema de naturaleza parlamentaria; (ii) incorporación de instituciones de oriundez parlamentaria en otro tipo de sistema político, con el propósito de asimilarlo al parlamentario; (iii) adopción de instituciones de origen parlamentario, pero preservando la estructura básica del sistema receptor. En consecuencia, impele distinguir el fenómeno de *parlamentización del sistema constitucional* del que opera sobre el *sistema presidencial*: en el primer caso, toda la estructura constitucional del poder político tiende a adecuarse al régimen parlamentario, incorporado de manera inmediata o gradual; en el segundo supuesto, subsiste la estructura existente, pero se agregan instituciones de control político, incluso modificadas, de raíz parlamentaria, cfr. VALADES, D., *La parlamentización de los sistemas presidenciales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas - El Colegio Nacional, UNAM, México, 2008, ps. 5 y 6. Con signo inverso, la presidencialización de los moldes parlamentarios también obedece a razones políticas de gobernabilidad, aunque ya no de flexibilidad sino de estabilidad, cfr. VALADES, D., *El Gobierno de Gabinete*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, p. 16.

(130) Al disciplinar -en su art. 2º- el Núcleo de Coincidencias Básicas, cobijando en el punto A: "(...) la *atenuación del sistema presidencialista*" mediante la creación de un "(...) *jefe de Gabinete de Ministros, nombrado y removido por el Presidente de la Nación, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, que podrá también removerlo mediante un voto de censura*".

(131) Los roles endilgados por el pensamiento constituyente trasuntan desde aspectos administrativos -v.gr., entre los que descolla el ejercicio de la Administración general del país, con arreglo al arts. 100 inc. 1º C.N. y 16 inc. 2º de la Ley 22520, sin marginar el nombramiento de los empleados de la Administración -excepto los atingentes al Presidente-, art. 100 inc. 3º C.N.; la recaudación de rentas nacionales y la ejecución de la ley de presupuesto, arts. 100 inc. 7º C.N. y 16 incs. 14 y 24 de la Ley 22520; etc.-; pasando por los *materialmente legislativos -v.gr.,* entre los que se incardinan, la expedición de los actos y reglamentos necesarios para el ejercicio de sus competencias constitucionales, arts. 100 inc. 2º C.N. y 16 inc. 8º de la Ley 22520; la remisión al Congreso de la Nación de los proyectos de ley de ministerios y presupuesto, art. 100 inc. 6º C.N.; etc.-; hasta los institucionales -v.gr., dentro de los que se computa el refrendo de decretos reglamentarios dictados por el Presidente, arts. 100 inc. 8º C.N. y 16 inc. 18 de la Ley 22520; la coordinación, preparación y convocatoria de las reuniones del Gabinete de Ministros, arts. 100 inc. 5º C.N. y 16 inc. 4º de la Ley 22520; la concurrencia a sesiones del Congreso Federal y participación en sus debates, aunque sin voto, art. 100 inc. 9º C.N.; la presentación de informes parlamentarios, arts. 100 inc. 11 C.N. y 16 inc. 7º de la Ley 22520; etc.-.

(132) VALADÉS, D., *El Gobierno de Gabinete*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2005, ps. 53-54, identificando -el publicista citado- como circunstancias dominantes del fenómeno

En este orden de ideas, cuadra anotar que en la diagramación vigente del Jefe de Gabinete, éste no es un jefe de Gobierno de *pedigree* parlamentarista: no solo deviene nombrado por el Presidente de la Nación -“(...) *por sí solo*”, reza el art. 99 inc. 7º C.N.-, además actúa bajo la *dirección* y -en distintas hipótesis- por *delegación* de éste (133); en rigor, se argumenta que desempeña principalmente quehaceres de naturaleza *administrativa* que, por lo general, incumbían a la gestión presidencial (134), aunque con la aclaración de que, tratándose del *ejercicio* de aquellas, la *titularidad* persiste en cabeza del Presidente de la Nación: el art. 99 inc. 1º nomina a éste último “(...) *jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país*”, mientras que el art. 16 inc. 2º de la ley 22520, con la modificación introducida en 2007 por el art. 2º de la ley 26338, relega -en este plano competencial- la órbita del Jefe de Gabinete a la de “(...) *asistir al Presidente de la Nación en la conducción política de dicha administración.*” Con este enclave, se postula una *primacía jerárquica* de la magistratura presidencial (135) que se acopia de diversas facultades, *v.gr.*, la de reglamentar y supervisar las atribuciones del Jefe de Gabinete (136), o bien, de avocarse a su ejecución y hasta de impartir instrucciones al respecto (137).

doméstico descripto: (i) el ejercicio de la presidencia plebiscitaria al máximo de sus posibilidades durante el período 1989-1999, correspondientes al Presidente Carlos S. Menem; (ii) la crisis económica que afectó la estabilidad del gobierno, desembocando en la renuncia del Presidente Fernando De la Rúa en 2001 y conllevando la adopción de medidas de emergencia que desnaturalizaron el paradigma del Estado Constitucional de Derecho. Se acota que la intermediación del Jefe de Gabinete ante el Poder Ejecutivo y el Congreso Federal es híbrida: no alcanza a asignar perfil parlamentarista al sistema, cuyo funcionamiento viene encadenado al tipo de protagonismo y personalidad del Presidente, y a la composición partidaria de las Cámaras, *cf.* BIDART CAMPOS, G. J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, t. II-B, Ediar, Buenos Aires, 2005, p. 354.

(133) Mientras el art. 100 inc. 4º C.N. estatuye que corresponde al Jefe de Gabinete “(...) *ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación y, en acuerdo de gabinete resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia*”, el art. 16 inc. 3º de la Ley 22520 -Ley de Competencia de los Ministerios Nacionales- consigna, entre sus potestades, la de “(...) *ejercer las atribuciones de administración que le delegue el Presidente de la Nación, respecto de los poderes propios de éste*”.

(134) De conformidad con el art. 100 inc. 1º C.N. -reproducido *ad litteram* en su parte pertinente por el art. 16, inc. 2º de la Ley 22520- le incumbe “(...) *ejercer la administración general del país*”.

(135) SAGÜÉS, N. P., *Elementos de Derecho Constitucional*, t. I, Astrea, Buenos Aires, 1999, p. 581, bajo la consideración de que la distinción titularidad-ejercicio implica una *mutación* constitucional reductora de las competencias del Jefe de Gabinete, que desmontó el programa constitucional de desagregación de la jefatura administrativa -explicado a través de un diáfano mensaje del constituyente-, el que puede reputarse superado por el Derecho consuetudinario a raíz de la vigencia de la normativa infraconstitucional que lo recorta a un asistente presidencial.

(136) En este orden conceptual, *v.gr.*, el Presidente de la Nación sancionó el dec. 977/1995 bajo la consideración de “(...) *reglar el funcionamiento de la institución Jefe de Gabinete de Ministros y el accionar del Poder Ejecutivo Nacional, hasta tanto se propongan las modificaciones necesarias a la actual Ley de Ministerios para su adaptación a la reforma constitucional, sean éstas consideradas por el Congreso Nacional y entre en vigencia el texto legal definitivo.*” Asimismo el magistrado presidencial detenta atributos de fiscalización de la actuación del Jefe de Gabinete, *v.gr.*, en lo relativo a la recaudación de las rentas de la Nación y su inversión -art. 99 inc. 10 C.N.-.

(137) En este temperamento se expidió tempranamente la dogmática administrativa, así, *v.gr.*, se deriva que el Presidente retiene la jefatura de la Administración con el gerenciamiento del Jefe de

En el ideario constituyente -a tenor de lo expuesto por el miembro co-informante del despacho mayoritario, convencional Paixao- se pretendía "(...) *incorporar al Poder Ejecutivo una figura que, desagregando las tradicionales facultades que hoy están estructuradas en cabeza del Presidente de la Nación, dé al órgano ejecutivo del gobierno nacional mayor dinamismo, mayor elasticidad para enfrentar los problemas de crisis y la garantía de que el pluralismo ha de ser el modo permanente en el ejercicio del poder*". En efecto, sobre las cuatro comandancias que la Constitución Nacional discernía al mandatario presidencial -la del Estado, la de la Administración, la de Gobierno y la de las Fuerzas Armadas-, se explicó que la "(...) *creación de la figura de un ministro como jefe de gabinete es el procedimiento elegido para desagregar la jefatura administrativa*" (138).

Tal diseño constitucional del poder dista, inclusive, de la propuesta primitiva del *Consejo para la Consolidación de la Democracia*, convocado a instancias del Presidente Raúl R. Alfonsín en 1985 -dec. PEN 2446/1985- y encabezado en su faena por Nino, en tanto patrocinaba -abrevando en el arquetipo portugués- la modelación de un auténtico *Primer Ministro*, designado por el Presidente, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación y removible por voto de censura constructivo de la Cámara de Diputados (139).

Asimismo se proscribió el desempeño simultáneo por el Jefe de Gabinete de otro despacho ministerial -art. 100 C.N. *in fine*-, en divergencia con aquellas muestras de Derecho Comparado en las que no se inhibe la *chance* de que el *Premier Ministre* asuma una rama ministerial.

Gabinete, *cfr.* BIANCHI, A., *Una primera aproximación a la reforma constitucional*, ED 159-1002. Vide etiam CASSAGNE, J. C. *En torno a la figura del Jefe de Gabinete*, LL 1994-E-1267; BARRAZA, J. I., *El Jefe de Gabinete de Ministros*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1999. Repárese que el art. 14 de la Ley 22520 dispone que el Poder Ejecutivo Nacional, sin perjuicio de su facultad de avocación, podrá efectuar delegaciones de competencias en los Ministros y Secretarios de la Presidencia de la Nación, de acuerdo a lo que determine en forma expresa y taxativa por decreto.

(138) *Diario de Sesiones*, ps. 2211-2213. Vide etiam *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994*, t. V, ps. 4883-4884.

(139) *Vide In profundis Reforma Constitucional. Dictamen Preliminar*, Consejo Nacional para la Consolidación de la Democracia, Eudeba, Buenos Aires, p. 49 y ss., 1988. En torno a la propuesta, vide *in extenso* NINO, C. S., *Fundamentos de Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1992, ps. 655-656. Incluso, constitucionalistas estadounidenses han propiciado -a través del debate en el foro académico- la adopción de un parlamentarismo acotado en la consideración de que el culto de la personalidad resulta contrario al autogobierno republicano -bajo el argumento de que "(...) *es absolutamente vergonzoso que una constitución pida a ciudadanos libres y con igualdad de derechos depositar una confianza tan grande y con igualdad de derechos en la integridad personal y los ideales de un ser humano. Es mucho mejor que la constitución aliente a los ciudadanos a participar en una política de principios: debatiendo acerca de cuál de los partidos existentes expresan mejor sus ideales colectivos, trabajando para revisar estos ideales según cambien los tiempos, y formando coaliciones sensibles cuando ningún partido obtenga por sí solo el respaldo de la mayoría*"-, y que el sistema de división de poderes deviene estropeado por innecesarias crisis de gobernabilidad. La propuesta radica en sustituir la figura de la presidencia por un diseño compuesto por un Primer Ministro, y su gabinete, durante el período en que mantengan el respaldo de una Cámara de Diputados elegida democráticamente, aunque -como contrapeso- requiera la inserción de un Tribunal Constitucional para convertir los principios promulgados por el pueblo en realidad operacional, *cfr.* ACKERMAN, B., *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review 113, 2000, 633-729.

Sentado ello, la institución de marras se enrola -a semejanza del modelo de cuño parlamentario- en un proceso de racionalización del poder con centro en el recurso de asignación de "(...) *responsabilidad política ante el Congreso de la Nación*" -arts. 100, inc. 2º C.N.; 16, ley 22520-, de modo tal que, sin perjuicio de resultar interpelado "(...) *a los efectos del tratamiento de una moción de censura*" por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras (140) -art. 101, inc. 1º C.N.- y hasta susceptible de *juicio político* con arreglo a los dos tercios de votos de los miembros presentes para su acusación y destitución -arts. 53, 59 y 60 C.N.-, deviene pasible de *remoción* por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras -art. 101 inc. 2º, C.N.- (141).

Por lo restante, cuadra prevenir que, con un talante propio del parlamentarismo *dualista* u *orleanista* (142), este funcionario está sometido a una doble serie de responsabilidades, puesto que -al igual que acaece con los restantes Ministros- el Jefe de Gabinete también encuentra librada su *remoción ad nutum* a los designios de la voluntad presidencial -art. 99 inc. 7º C.N.-.

Con apoyatura en tal *racconto*, los veredictos elaborados por nuestros publicistas no son alentadores: ni en relación a la implantación del Jefe de Gabinete, ni en referencia a la moderación del régimen presidencialista. En orden a la primera, se ha observado que resulta, en realidad, una *copia* del sistema peruano del Presidente del Consejo de Ministros -art. 123 de la Constitución de 1993-, configurado como un *mini premier* cuya estatura política tiende -en la experiencia local- a ser *baja* pues, de hecho, *no* ha implicado *reducción sustancial* alguna a los poderes presidenciales (143). Se la ha calificado, en consecuencia, como una figura *inservible* con miras a lo que *realmente* importaba:

(140) En esta hipótesis, la moción de censura concluye en el acto mismo de *reprobación* por el cuerpo parlamentario, decisión que importa un *pronunciamiento político* sin trascendencia jurídica de nulificación de actos o de conclusión de la gestión del Jefe de Gabinete, cfr. SAGÜÉS, N. P., *Derecho Constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 2014, p. 366.

(141) La versión original del enunciado constitucional, aprobado el 1 de agosto por la Convención Constituyente de 1994, estatúa la remoción "(...) *por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada una de las Cámaras*", cfr. Diario de Sesiones, p. 2703. Vide etiam Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994, t. V, p. 5167. Por el contrario, los términos "(...) *de la totalidad*" no se contemplaron en el texto constitucional ordenado que aprobara la Convención Constituyente el 22 de agosto y que se publicara en el Boletín Oficial el 23 del mismo mes, ni en la edición oficial ordenada por el art. 1º de la Ley 24430, sancionada con fecha 15 de diciembre de 1994.

(142) En el devenir histórico-político, la hipérbole empleada en el texto se blandió para significar una teoría del régimen parlamentario -expuesta por François Guizot durante la dinastía de *Orléans*- en el que el Gabinete debía ganarse la confianza de las Cámaras pero también la del monarca; al propio tiempo que -en tanto característica de una solución provisional, meramente transitoria- representaba una fase *intermedia* entre la monarquía limitada y el sistema parlamentario clásico, así resultará abandonado por los sistemas que lo habían practicado, v.gr., Inglaterra durante el siglo XVIII -aunque descartado a partir de 1837-, como por Francia y Bélgica en el siglo XIX, sin perjuicio de que la doble responsabilidad gubernamental persiste en algunos regímenes mixtos, v.gr., el modelo de la V República fuera de los períodos de cohabitación, cfr. DUVERGER, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, P.U.F., París, 1959, p. 193.

(143) SAGÜÉS, N. P., *Elementos de Derecho Constitucional*, t. I, Astrea, Buenos Aires, 1999, p. 576.

aumentar el vigor de un control desfalleciente y procurar una mayor descentralización política; y ello así pues del reparto de competencias queda en claro que el Jefe de Gabinete *desconcentrará* funciones al Presidente, pero no *descentralizará* el poder (144).

Respecto a lo segundo, se ha prevenido que si bien en la *letra* de las normas constitucionales el sistema presidencialista ha cambiado *algo*, tan pronto como el operador jurídico se sitúe en la *realidad* podrá apreciar que el estilo político con el que -desde la reforma constitucional que lo incrustara como correctivo- se ejerce el Poder Ejecutivo acusa una *concentración muy fuerte*, con *pretensión ostensible de predominio* sobre el Congreso de la Nación, a lo que se añade una *imagen social muy desfavorable* -en sentido institucional- hacia el *Poder Judicial*, incluida la Corte Suprema de Justicia de la Nación (145).

II.2.c) 2. Irrevocabilidad mutua

El Presidente en cuanto *leader* elegido plebiscitariamente asume responsabilidad en *forma exclusiva* de su gestión ante el pueblo (146) -agotada la duración de su cargo, el electorado puede negarse a seleccionarlo nuevamente-, sin que pueda ser objeto de destitución -durante su período funcional- por el órgano legislativo a través de la articulación de cuestión de confianza o de moción de censura, con la salvedad de la activación del juicio político en base a causales predeterminadas constitucionalmente (147). Con

(144) VANOSSI, J. R., *¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino ap. Comentarios a la Reforma Constitucional Argentina*, A.A.D.C., Buenos Aires, 1995, ps. 339-348. Con similar orientación, *vide* HARO, R., *El rol institucional del Jefe de Gabinete de Ministros en el presidencialismo argentino ap. Constitución, poder y control*, UNAM, México, 2002, p. 123 y ss., quien lo tipifica de presidencialismo gerencial.

(145) BIDART CAMPOS, G. J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, t. II-B, Ediar, Buenos Aires, 2005, ps. 252-253. En este orden de ideas, Cassagne ha postulado una atenuación mínima que queda literalmente expresada en tres aspectos: (i) prohibición al Presidente para el ejercicio de facultades delegadas por el Poder Legislativo, aunque con las excepciones del art. 76 C.N.; (ii) competencia del Congreso de la Nación para remoción del Jefe de Gabinete en las condiciones del art. 101 C.N.; (iii) Proscripción al Presidente para el dictado de decretos de necesidad y urgencia, con las excepciones autorizantes del art. 99 inc. 3° C.N., *cf.* CASSAGNE, J. C., *Estudios sobre la reforma constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1995, ps. 251-252.

(146) Hay un juez en la tierra -escribe Jellinek- ante el que necesita inclinarse: el demos, cuya representación puede exigirle responsabilidades, *cf.* JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1953, p. 554. En esta línea argumental, *vide* JIMÉNEZ DE PARGA, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1960, p. 130; LINARES QUINTANA, S., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, t. IX, Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, p. 560; SARTORI, G., *Ingeniería Constitucional Comparada*, F.C.E., México, 1994, p. 97 y ss; entre muchos otros.

(147) Aunque debido a la caracterización de la denuncia y eventual remoción presidencial como un negocio muy difícil -reparando en el episodio de que "(...) Bill Clinton no habría durado un mes como primer ministro en un sistema parlamentario. Sus diputados nuevos se habrían rebelado, o sus socios en la coalición lo hubieran arrojado por la puerta en un esfuerzo desesperado por ir a la próxima elección con nuevo rostro en la jefatura del gobierno", *cf.* ACKERMAN, B. *The New Separation of Powers*, Harvard Law Review 113, 2000, 633-729, cabe advertir que en la propia academia norteamericana existen propuestas tendientes a reemplazar el impeachment para la destitución presidencial, auspicando, en su lugar, el mecanismo parlamentario del voto o moción de censura por parte del Congreso y la consecuente programación de una elección especial, o bien, por el resto del mandato una sucesión a

sentido de inmunidad recíproca y autonomía política, dada la incompatibilidad constitucional del cargo gubernamental con el mandato parlamentario (148) se torna imposible la interdependencia por integración -esencial al parlamentarismo- y, por consiguiente, obsta la posibilidad de la disolución del Congreso por el Presidente.

En este contexto, ante un Parlamento del cual no es agente, el Presidente gobierna, administra y ejecuta *libremente* (149). Con ello se endilga al régimen presidencial el diseño de un sistema de departamento ejecutivo *robusto*, que permite conducir con decisión y energía, despejando el temor a la tiranía de las Asambleas como el riesgo de la peligrosa discontinuidad del Gabinete (150). De modo que se postula que frente al Parlamento es un poder *vigoroso*, de rango equivalente y capaz de enfrentarse con él (151) -sin perjuicio,

cargo del Vicepresidente ó la selección de un reemplazante a instancia de los miembros del partido político del depuesto, cfr. LEVINSON, S., *Nuestra Constitución Antidemocrática. En qué se equivoca la Constitución (y cómo puede corregirla el pueblo)*, Marcial Pons, Madrid, 2012, p. 159.

(148) De aquí que, v.gr., mientras el art. 72 de la Ley Mayor prescribe "(...) ningún miembro del Congreso podrá recibir empleo o comisión del Poder Ejecutivo, sin previo consentimiento de la Cámara respectiva, excepto los empleos de escala", al propio tiempo que el artículo 105 consigna que los Ministros "(...) no pueden ser senadores ni diputados, sin hacer dimisión de sus empleos de ministros"- , el art. 1º, secc. 6, inc. 2º de la Constitución de Estados Unidos de América de 1787 dispone que "(...) a ningún senador ni representante se le nombrará, durante el tiempo por el cual haya sido elegido, para ocupar cualquier empleo civil que dependa de los Estados Unidos, que haya sido creado o cuyos emolumentos hayan sido aumentados durante dicho tiempo, y ninguna persona que ocupe un cargo de los Estados Unidos podrá formar parte de las Cámaras mientras continúe en funciones." Las incompatibilidades anotadas -en tanto imposibilidad de tales funcionarios para detentar simultáneamente dos cometidos, de modo que deben optar por uno de ellos- es una derivación de la especialización del personal político del régimen presidencial, cfr. HAURIOU, A. - GICQUEL, J., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, París, 1980, p. 239.

(149) BIDART CAMPOS, G., *Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Buenos Aires, 1980, p. 475.

(150) PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, p. 828. Reténgase que, v.gr., en el temperamento de Hamilton, auspiciado en el n. 70 de *The Federalist Papers*, la apuesta de la ingeniería constitucional por un gobierno enérgico devenía en característica complementaria, no contradictoria, de los ideales republicanos: "(...) un ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en la teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno", vide HAMILTON, A. - MADISON, J. - JAY, J., *El Federalista*, F.C.E., México, 1984, p. 297 y ss. [Versión original *The Federalist. A commentary on the Constitution of the United States*, J. B. Lippincott & Co., 1864].

(151) En esta inteligencia, cfr. PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, p. 828. No obstante, en alusión al modelo presidencial puro, de raíz norteamericana, tanto Carré de Malberg como Jellinek postulan que, desde el punto de vista jurídico, las Asambleas estadounidenses reciben de la Constitución ciertos poderes que le permitirían, si las circunstancias lo exigiesen, afirmar su preponderancia respecto del Presidente. Hallan ésta en su potestad legislativa integral, en la facultad de desencadenar, contra el Presidente, el procedimiento de impeachment, etc., mientras que en el orden gubernamental el Presidente no puede ejercer sus atribuciones si no es con el concurso y mediante el asentimiento del Senado, el veto -reputada la mayor de sus prerrogativas- solo tiene efectos suspensivos, y los bills que han sido objeto de él pueden mantenerse contra el Presidente, a condición de reunir en cada una de las Cámaras una mayoría numerosa y bien definida. En todos estos aspectos -concluyen- el Congreso aparece, en Derecho, como el órgano superior, cfr. CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría General del Estado*, F.C.E., México, 2013, p. 799; JELLINEK, G., *Teoría General del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1953, ps. 539 y 553.

de que en este boceto del presidencialismo también se han constatado supuestos en los que su liderazgo se licúa, como el de los *candidatos de compromiso*- (152).

II.2.c) 3. *Separación funcional*

Para el observador europeo, en este esbozo orgánico el departamento ejecutivo y el Parlamento resultan órganos separados e inconexos, sin que pese sobre ambos el deber de dar cuenta mutuamente de sus respectivas funciones. En la representación de Pérez Serrano: "(...) *son dos ruedas que ni se encuentran ni engranan*" (153). Es la percepción *ortodoxa* del régimen presidencial: tales poderes públicos absorben el ejercicio de la función respectiva y se *aislan* del otro -a la especialización funcional, se suma la irrevocabilidad mutua- (154).

Sucede que en la concepción defendida en la época de creación de los Estados Unidos de América, de acuerdo a la teoría como a la práctica constitucional dominantes, norteamericana y francesa, -insufladas de los principios mecanicistas de la física newtoniana y del racionalismo especulativo de la Ilustración- se articulaba un dispositivo de *interdependencia por cooperación* a través de la maquinaria de la separación de poderes -*separation of powers*-, en donde las funciones estatales se asignaron a un departamento del poder determinado -*body of magistracy, branch of government*-, concediéndole al respectivo detentador del poder autonomía y monopolio de acción, sin que pudiese resultar violado dicho ámbito por los restantes -principio de *especialización*-. Con el propósito madisoniano de evitar un aislamiento rígido que ocasionara una parálisis en el proceso político, se insertaron *puntos de contacto*, exactamente determinados, en donde los detentadores del poder independiente deben *cooperar* para la validez constitucional de la específica actividad estatal atribuida -*checks and balances*- (155).

Jefferson (156) lo explica diáfanoamente:

"(...) (E)l despotismo electivo no fue el gobierno por el que nosotros luchamos; nosotros luchamos por un gobierno que no estuviese fundado solo en los principios de libertad, sino por uno en el que los poderes gubernamentales estuvieran de tal manera divididos y equilibrados en diferentes autoridades, que ningún poder pudiese traspasar los límites legales sin ser eficazmente controlado y restringido por los otros".

(152) LINZ, J., *Presidential and Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, 1994, ap. Linz, J. - Valenzuela, A. (eds.), *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, t. II, Baltimore-London, Johns Hopkins University Press, p. 39.

(153) PÉREZ SERRANO, N., *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, p. 828.

(154) HAURIOU, A. - GICQUEL, J., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, París, 1980, p. 240, con la aclaración de que el régimen parlamentario presenta una demarcación opuesta: colaboración funcional y revocación mutua.

(155) LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 131 y ss.

(156) JEFFERSON, T., *Jefferson's Writings*, t. III, University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1955, p. 120.

De aquí que la separación de poderes -piedra angular de los constituyentes de Filadelfia- no asume una composición radical (157); en la versión argentina del gobierno presidencial el lector bien puede identificar una variedad de nexos entre los poderes oficiales en cuestión: de *control -v.gr.*, a través de la convocatoria por el Presidente a sesiones extraordinarias o de prórroga del Congreso de la Nación, conforme lo estatuye el art. 99 inc. 9º C.N.-; *electivas -v.gr.*, por parte del órgano legisferante en supuestos de proclamación de candidatos electos y de doble acefalía, en razón de los arts. 88 y 97/98 C.N.-; *cognoscitivas o de inspección* -a través de interpelaciones congresionales a Ministros, según el artículo 101 C.N., o bien, con motivo de la designación de comisiones investigadoras habilitadas por el art. 75 inc. 32 C.N.-; de *integración -v.gr.*, por intermedio de la aprobación por el Congreso Federal de tratados internacionales, con sujeción al art. 75 inc. 22 C.N., o en oportunidad de la inauguración anual por la autoridad presidencial de las sesiones parlamentarias, a tenor del art. 99 inc. 8º C.N., y hasta la co-actuación del Presidente en la tarea legisferante en virtud de la aprobación -y, eventual veto, en todo o en parte- de proyectos de ley, de acuerdo a los arts. 80 y 83 C.N., o a causa de la promulgación, publicación y reglamentación de las leyes, en función del art. 99 incs. 2º y 3º C.N.-; de *regulación -v.gr.*, en ocasión de la determinación legislativa del número de Ministerios o del sueldo pagado por el Tesoro de la Nación al Presidente, de estar a la letra de los arts. 100 y 92 C.N.-; etc.

Además de estos casos de coordinación prescriptos constitucionalmente, se registran *influencias extra-constitucionales* (158): el detentador del cargo presidencial, en su calidad de líder del partido (159), si resulta acompañado de una mayoría segura en ambas Cámaras (160), *influye* en su actitud parlamentaria e, incluso, puede *relajar* los topes de inspección de constitucionalidad al injerirse en las fases de designación -y eventual remoción- de los magistrados del Poder Judicial -arts. 53, 59, 60; 99 inc. 4º; 114 y 115 C.N.- como en la modificación de su número -art. 108 C.N.-, al margen de la arraigada práctica -presente en diversas instancias históricas- de *domesticar* a gobernadores y legisladores

(157) PRÉLOT, M. - BOULOUIS, J., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1980, p. 90.

(158) LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 133.

(159) Al respecto Prélot-Boulouis allegan que es un signo habitual la circunstancia de que el Presidente no se limite a ser necesariamente el líder oficial del partido, sino que -debiendo ser un candidato dinámico, simpático y telegénico-, se erija -además- en el líder moral del partido que habrá de gobernar rodeados de Ministros -en definitiva, sus amigos políticos [*amis politiques*]-, y frente a un Congreso formado -al menos en mayoría- de otros amigos, cfr. PRÉLOT, M. - BOULOUIS, J., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, París, 1980, p. 92.

(160) Ello puede no configurarse si el partido político del Presidente sucumbe en el dominio mayoritario de una de las Cámaras en ocasión de las elecciones intermedias -*mid term elections*-, sustanciadas a la mitad de su mandato, enfrentándose luego a dos Cámaras, o a una, en la que la oposición blande la mayoría; también, si con motivo de la indisciplina en el partido gubernamental o de votaciones cruzadas -*cross voting*-, uniendo a los disidentes de aquél con la oposición, se ocasionan mayorías legislativas fluctuantes. Lo expuesto -concluye Loewenstein- verifica que "(...) el partido político es el combustible de la maquinaria estatal, sin la cual ésta última se hubiese parado sin remedio. El partido es la correa de transmisión para transformar el liderazgo político del jefe de gobierno en el actuar del Congreso", cfr. LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, ps. 134-136.

provinciales -a menudo por obsecuencia de éstos- (161). A su vez, predominando en el recinto congresional en oportunidad de autorizarse el presupuesto- puede entrometerse en la planificación de toda actividad gubernamental que requiera de medios económicos, y hasta puede terciar en el ejercicio del *patronaje presidencial* sobre ciertos cargos.

Se advierte en torno a que, si a tales *puntos de fuga* del presidencialismo argentino, se suma la *imperfecta ecuación del poder*, resultante del acusado *déficit* en el *equilibrio* que demandan la *eficacia* y el *control* -rotulados como conceptos fundamentales de la política y el Derecho Constitucional-, la relación entre los departamentos ejecutivo y legislativo en los carriles constitucionales que definen sus vínculos y frente a las connotaciones sistémicas que justifican su separación, no solo funciona mal sino que tampoco cuenta con un adecuado marco teórico que la sustente (162).

Tales notas presentan un cuadro de situación que no es normal: el presidencialismo puede devenir -dice Loewenstein- en la *variante parlamentaria* del gobierno de Gabinete, ya que el Presidente podrá apoyarse en su partido, mayoritario en el Congreso, para realizar su política (163); o bien, puede deformarse -apunta Duverger- en una *semi-dictadura* personal -régimen intermedio entre la dictadura propiamente dicha y el sistema democrático- (164), y hasta con motivo su magnificencia, debida a la ausencia de contra-poderes, se ha sugerido que es factible que se confine a un auténtico *dirigismo* en el que los espacios políticos se confunden (165) o se traduzca en la actuación de la Constitución en *clave personalista* o *autoritaria* (166).

II.3. Régimen directorial

14. En la organización de las fórmulas gubernamentales es aquel -postula Biscaretti di Ruffia (167)- en el que *la función ejecutiva corresponde a un órgano colegiado electo por un breve término generalmente por las cámaras legislativas, y que realiza en su conjunto la actividad del jefe de Estado, en tanto que a sus miembros se les atribuye individualmente la titularidad de los diversos ministerios.*

En consecuencia, en esta tipología -también llamada de *democracia convencional, de ejecutivo dependiente*, etc.-, la autoridad gubernativa no es una emanación inmediata

(161) SAGÜÉS, N. P., *Elementos de Derecho Constitucional*, t. I, Astrea, Buenos Aires, 1999, p. 344.

(162) Vide in profundis RIBERI, P., *El presidencialismo exánime. Por más cooperación y mejores controles en nuestro sistema político ap. Constitución de la Nación Argentina*, t. II, A.A.D.C., Buenos Aires, 2003, p. 291 y ss.

(163) LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 135.

(164) DUVERGER, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, P.U.F., Paris, 1971, p. 181.

(165) HAURIOU, A. - GICQUEL, J., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, Paris, 1980, p. 252.

(166) DE VERGOTTINI, G., *Las transiciones constitucionales*, Universidad Externado de Colombia, 2002, Bogotá, p. 55.

(167) BISCARETTI DIRUFFIA, P., *Introducción al Derecho Constitucional Comparado: las 'formas de Estado' y las 'formas de Gobierno' . Las constituciones modernas y 1988-1990 un trienio de profundas transformaciones constitucionales en occidente, en la URSS y en los Estados Socialistas del Este Europeo*, F.C.E., México, 2006, p. 123.

del pueblo sino que resulta de la elección por la Asamblea (168) y estriba en *más* de un individuo, ora en (i) forma *dualista*: (i') dos personas; (i'') una persona y un grupo; ora en (ii) modalidad *directorial*: más de dos personas. En esta opción modélica se enrolan los ensayos constitucionales de Francia en 1795 (169), Suiza en 1848 (170) y Uruguay en 1917 y 1952 (171).

Al descubrirse como una forma *intermedia* de los regímenes precedentemente analizados, la unidad orgánica de jefaturas es un rasgo presente, pese a que -a diferencia del

(168) PRELOT, M. - BOULOUIS, J., *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, París, 1980, p. 96.

(169) De conformidad con el art. 132 de la Constitución de la República Francesa del V Fructidor del Año III -22 de agosto de 1795-: "(...) el Poder Ejecutivo se delega en un Directorio de 5 miembros, nombrado por el Cuerpo Legislativo, que hace entonces la función de asamblea electoral, en nombre de la Nación". Sus integrantes debían ser escogidos entre los miembros del Cuerpo Legislativo o los Ministros -art. 135-, eligiéndose un nuevo miembro cada año -renovación parcial de estar al art. 137-. El Directorio Ejecutivo resultaba presidido por cada miembro, a su turno, durante 3 meses -art. 141-.

(170) A tenor del texto constitucional vigente -Constitución Federal de la Confederación Suiza de 1999-, la función legislativa descansa la Asamblea Federal -*Bundesversammlung*- en cuanto autoridad suprema de la Confederación -art. 148-, componiéndose de dos cámaras, el Consejo Nacional -*Nationalrat*- y el Consejo de Estados -*Ständerat*- y, entre las competencias que aquí interesan, ejerce la supervisión sobre el Gobierno federal -art. 169-. Éste último se asienta en el Consejo Federal -*Bundesrat*- tipificado como *máxima autoridad gubernativa y ejecutiva* de la Confederación -art. 174-, con la atribución de dirigir la Administración federal y velar por su organización racional -art. 178 inc. 1º-. El Consejo Federal se compone de 7 miembros, elegidos por la Asamblea Federal -después de cada renovación íntegra del Consejo Nacional- por un período de cuatro años -art. 175 incs. 1º, 2º y 3º-. Por lo restante, adopta sus decisiones de manera colegiada, sin perjuicio de que para la preparación y ejecución de decisiones, los asuntos del Consejo Federal se repartirán por departamentos entre sus miembros -art. 177 incs. 1º y 2º-. En orden a la presidencia del Consejo Federal, el Presidente de la Confederación se hará cargo de ella, aunque cabe destacar que es nuevamente la Asamblea Federal la que concentra la prerrogativa de elegir al Presidente de la Confederación y a un Vicepresidente del Consejo Federal de entre sus miembros por un periodo de un año -excluyendo la reelección para el siguiente año, con arreglo al art. 176 incs. 1º, 2º y 3º-. En este diseño, Loewenstein califica al Consejo Federal como *agente subordinado del Parlamento* y no un detentador de poder, independiente por derecho propio, cfr. LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 141. Sobre el punto -apunta Jiménez de Parga- el tipo de marras articula una confusión de poderes en beneficio de la Cámara representativa: el gobierno es un mero *comisionado* de la Asamblea, en virtud de que no puede decidir de conformidad con su propio parecer, ni puede presionar sobre los diputados. En tanto *comisionado* es nombrado directamente por la *Cámara todopoderosa*, cfr. JIMÉNEZ DE PARGA, M., *Los regímenes políticos contemporáneos*, Tecnos, Madrid, 1960, p. 130.

(171) En la Constitución de la República de 1917, el Poder Ejecutivo se asignaba al Presidente de la República -con atribuciones de representación del Estado en el interior y exterior, comandancia de fuerzas armadas, designación de diplomáticos, etc.- y al Consejo Nacional de Administración -el que se componía de 9 miembros y asumía los cometidos administrativos no conferidos al Presidente-, ambos elegidos directamente por el pueblo -arts. 70, 79 80 y 97-. Sin embargo, a partir de la Constitución de la República de 1952 el cargo de Presidente devino suprimido y se optó por un colegiado *ad integrum*: "(...) El Poder Ejecutivo será ejercido por el Consejo Nacional de Gobierno", compuesto por idéntico número de miembros que su predecesor, elegidos directamente por el pueblo y sujetos a un término de 4 años -sin reelección inmediata-, con arreglo a los arts. 149, 150 y 153. La Presidencia del Consejo Nacional de Gobierno resultaba rotativa, por períodos anuales, entre los miembros electos bajo el lema que haya obtenido la mayoría y por el orden de su colocación en la lista respectiva -art. 158-.

estándar presidencialista- la función ejecutiva se adjudica a una pluralidad de miembros, habitualmente integrados al seno del *Directorio* o *Consejo* por designación del Parlamento y cuya presidencia resulta ejercida a través de prácticas rotativas y hasta por vía electiva; en contraste con el patrón parlamentario, la estabilidad de la formación colegiada del órgano ejecutivo no resulta supeditada al voto de confianza asambleario.

II.4. Regímenes mixtos

15. Como validación de la prevención de Loewenstein (172), en orden a que los tipos puros son relativamente escasos y de que resultan más frecuentes las composturas sincréticas en las cuales un determinado régimen adopta rasgos característicos de otro, el estereotipo del *semipresidencialismo* -también rotulado de *semiparlamentarismo*, *parlamentarismo dual*, *parlamentarismo frenado*, etc.- opera como un sistema de *fases alternativas*, debido a que el Poder Ejecutivo resulta *compartido* por: (i) un jefe de Estado, surgido del sufragio universal y directo e inamovible políticamente durante el período de designación (173) -al igual que en el presidencialismo-; (ii) un jefe de Gobierno, y su Gabinete, emanados de la mayoría parlamentaria, que funcionan colectiva y solidariamente y se hallan sujetos a responsabilidad asamblearia (174) -en consonancia con el parlamen-

(172) LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970, p. 91.

(173) En la Constitución de la República Francesa del 4 de octubre de 1958, asume tal atributo el Presidente de la República -*Président de la République*-, quien velará por el respeto a la Constitución y asegurará, mediante su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la permanencia del Estado, además de resultar garante de la independencia nacional, de la integridad territorial y del respeto de los tratados -art. 5º-. Es elegido por un período de 5 años por sufragio universal directo a través de mayoría absoluta de votos emitidos, con la siguiente salvedad: de no obtenerse dicha mayoría en primera vuelta -*premier tour*-, se procederá, el decimocuarto día siguiente, a una segunda vuelta -*second tour*-, aunque solamente podrán presentarse a ésta los dos candidatos que hayan obtenido la mayor suma de votos en la primera vuelta -arts. 6º y 7º-.

(174) En el ordenamiento constitucional galo en vigor, el Gobierno -*Gouvernement*- determina y conduce la política de la Nación, a la vez que dispone de la Administración y de las Fuerzas Armadas -art. 20-. Es el Primer Ministro -*Premier Ministre*- quien dirige la acción gubernamental -art. 21-. En esta estructura, el Presidente de la República nombra al Primer Ministro y lo cesa al presentar éste último la dimisión del Gobierno, mientras que -a propuesta del Primer Ministro- también nombrará y cesará a los demás miembros del Gobierno -artículo 8-. Ahora bien, no era éste el proceso de designación originario, debido a que -en seguimiento del modelo de Westminster- el art. 45 de la Constitución francesa de 1946 -con antelación a la reforma introducida en 1954-, establecía que al comienzo de cada Legislatura, el Presidente de la República, después de las consultas, designaba al Presidente del Consejo de Ministros, que debía someter a la Asamblea Nacional el programa y la política del Gobierno que se proponía constituir, de modo que ni el Presidente del Consejo, ni los Ministros podían ser nombrados hasta que sus candidaturas obtuvieran la confianza asamblearia. En la actualidad, abrevando en un modelo de *parlamentarismo frenado*, el Primer Ministro y su gabinete resultan responsables políticamente ante el Parlamento -art. 20-, a través de la siguiente operatoria: el Primer Ministro, previa deliberación del Consejo de Ministros -*Conseil des Ministres*-, planteará ante la Asamblea Nacional -*Assemblée Nationale* - la responsabilidad del Gobierno sobre su programa y eventualmente sobre una declaración de política general. La Asamblea Nacional juzgará la responsabilidad del Gobierno mediante la votación de una moción de censura -*motion de censure*-, la cual solo será admisible si deviene firmada al menos por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional y para su aprobación -en la que solo se considerarán los votos favorables- se requerirá la mayoría de sus miembros -art. 49-. Aprobada la moción

tarismo-. A estos componentes esenciales se añade que el Parlamento es políticamente responsable ante el Jefe de Estado, quien titulariza el derecho de disolución (175) con miras a evitar el imperio de partidos y auspiciar la construcción de mayorías coherentes.

Se catalogan dentro de este prototipo no solo a los regímenes políticos instrumentados en Francia y Finlandia, sino también a los ensayados en Austria, Irlanda, Islandia, Portugal, así como -después de 1993- al patrocinado en la Federación Rusa, empero el funcionamiento más satisfactorio se ha predicado respecto de los dos primeros en base a razones estructurales (176). De aquí que Duverger estimara insuficientes la tipología parlamentaria y presidencial para explicar el formato francés establecido en 1958, al igual que el de Finlandia (177). En cuanto a la experiencia de la *V République*, Sartori

de censura, el Primer Ministro deberá presentar la dimisión del Gobierno al Presidente de la República -art. 50-. Ahora bien, sin plantear su responsabilidad, el Gobierno -a su propia iniciativa o a petición de un grupo parlamentario-, puede ante una u otras de las Cámaras hacer una declaración sobre un tema determinado, que dé lugar a debate, y podrá, si lo decide, ser objeto de una votación -art. 50-1-.

(175) Con arreglo al art. 12 de la ley fundamental francesa, el Presidente de la República podrá -previa consulta con el Primer Ministro y con los Presidentes de las Cámaras- acordar la disolución -*dissolution*- de la Asamblea Nacional, en cuya hipótesis las elecciones generales se celebrarán entre 20 y 40 días siguientes a la disolución.

(176) PACTET, P. - MELIN-SOUCRAMANIEN, F., *Derecho Constitucional*, Legis, Bogotá, 2011, p. 148. Inclusive, se ha sugerido la implantación del semipresidencialismo en América Latina, cfr. SARTORI, G., *Neither Presidentialism nor Parliamentarianism*, 1994, ap. Linz, J. - Valenzuela, A. -Ed. - *The Failure of Presidential Democracy. The Case of Latin America*, t. I, Baltimore-London, Johns Hopkins University Press, p. 106 y ss. Frente a tal iniciativa se ha alertado la falta de uniformidad que al respecto se constata en la región, al margen de la existencia de mecanismos y fórmulas para procurar el funcionamiento del mismo con mayor eficacia, vide in extenso HERNÁNDEZ, A. M., *Situación actual y perspectivas del constitucionalismo latinoamericano ap. XI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, 17, 18 y 19 de septiembre de 2013, San Miguel de Tucumán, 2013, ps. 48-49.

(177) *Vide in profundis* DUVERGER, M., *Les Régimes semi-présidentiels*, P.U.F., Paris, 1986. En lo que respecta al régimen instaurado por la Constitución de Finlandia de 1999, el novel ordenamiento constitucional se inspira, entre otros, en el propósito de fortalecer la autoridad del Parlamento frente a la del Presidente de la República, cfr. KULOVESI, K., *International Relations in the New Constitution of Finland*, *Nordic Journal of International Law*, 69, 2000, 513. Y ello así en virtud de que el Jefe de Estado finés detentaba los mismos poderes que el monarca constitucional sueco, pero -a diferencia de éste último- en lugar de moderarlos los mantuvo incólumes: a fines del siglo XX Finlandia asistía a una república pero bajo el formato de la monarquía sueca de comienzos del siglo pasado, cfr. THIBAUT, F., *La Finlande politique intérieure et neutralité active*, L.G.D.J., París, 1990, p. 52. A lo que se añade la extendida permanencia en el cargo de los Presidentes de la República que habilitaba el texto constitucional finés de 1919 -v.gr., Pehr E. Svinhufvud, desde 1931 hasta 1937, o bien, Juho K. Paasikivi desde 1946 hasta 1956; sin perjuicio, de que Urho K. Kekkonen se desempeñara entre 1956 y 1982-. A partir de 1999, se ratifica el esquema parlamentario -art. 2º- pero se detrae de la mando presidencial la asignación de la suprema autoridad ejecutiva reseñada en el enunciado originario, al consignar que el Poder Ejecutivo "(...) es ejercido por el Presidente de la República y por el Consejo de Estado, cuyos miembros deben gozar de la confianza del Parlamento" -art. 3º-. De tal modo, se planifica, por un lado, un Presidente de la República seleccionado por sufragio directo por el término de 6 años -art. 54, aunque puede ser elegido consecutivamente por un máximo de dos mandatos-, el que principalmente dirige la política exterior -aunque en cooperación con el Gobierno, art. 93-. En rigor, ya la Ley Constitucional 1074, del 22 de julio de 1991, consagraba el sistema de votación directa; por el otro, se programa un Consejo de Estado integrado por un Primer Ministro y por el número necesario de los restantes miembros -art.

se ha ocupado de apuntar que el semipresidencialismo francés ha evolucionado hasta convertirse en un *sistema mixto*, basado en una estructura flexible de autoridad *dual* con las siguientes propiedades: un Ejecutivo *bicéfalo*, cuya *primera cabeza* cambia -oscilando cuando se modifican las combinaciones de la mayoría unificada, en donde el Presidente de la República -*Président de la République*- tiende a prevalecer decisivamente sobre el Primer Ministro -*Premier Ministre*-, y la Constitución que se aplica principalmente es la de cuño material -convenciones constitucionales- (178).

60-. Si bien el Primer Ministro es designado por el Parlamento -en el diseño previo le correspondía al Presidente-, antes de su elección, los grupos parlamentarios negocian el programa político y la composición gubernamental, de los que emana el nominado a Primer Ministro y que -tras resultar informado al cuerpo por el Presidente de la República- se somete a ulterior aprobación asamblearia con más de la mitad de votos emitidos -art. 61-. En referencia a la imposición de responsabilidad parlamentaria -art. 60-, el Presidente de la República aceptará las dimisiones que presenten el Consejo de Estado o los Ministros y podrá separar a los Ministros a iniciativa del Primer Ministro; también deberá remover al Consejo de Estado o a los Ministros si éstos han perdido la confianza parlamentaria, aunque no hayan dimitido -art. 64-.

(178) SARTORI, G., *Ingeniería Constitucional Comparada*, F.C.E., México, 1994, p. 140. Lo expuesto, sin perjuicio de que también se han corroborado cohabitaciones -*cohabitations politiques*- entre Presidentes y Primeros Ministros de disímil signo político, v.gr., durante el lapso 1986-1988, entre la presidencia de tendencia socialista de François Mitterrand -PS, *Parti Socialiste*- y el gobierno de ideología conservadora gaullista de Jacques René Chirac -RPR, *Rassemblement pour la République*-, o bien, entre la presidencia de éste último y el gobierno de perfil socialista Lionel Jospin, a partir de 1997 y hasta 2002-, abonando la calificación de diarquía sugerida por Hauriou, cfr. HAURIOU, A. - GICQUEL, J., *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Montchrestien, París, 1980, p. 242.