

El gobierno	139
Christian BIDEGARAY	
Claude EMERI	
I. ¿Un gobierno presidencial?	147
II. ¿Un gobierno parlamentario?	158
III. Bibliografía	177

EL GOBIERNO

Christian BIDEGARAY
CLAUDE EMERI

Es difícil pensar que en 1988 sea posible estudiar la escritura de las disposiciones de la Constitución del 4 de octubre de 1958 relativas al gobierno de la V República, sin incurrir en la tentación de mirar más hacia adelante que hacia atrás. En efecto, los acontecimientos actuales nos recuerdan las cuestiones primordiales que se buscaba resolver en 1958: un multipartidismo desordenado y soluciones jurídicas a la inestabilidad ministerial. En su versión primitiva, la presente ponencia no debía abordar más que los problemas planteados por la “responsabilidad del gobierno”; sin embargo con posterioridad fue ampliada hasta abarcar el conjunto de la institución gubernamental, con el riesgo, para sus autores, de quedar sepultados bajo la abundancia de fuentes documentales relativas a tan diversos temas que fue necesario tratar. Las líneas que siguen traen consigo buena parte de arbitrariedad y de artificio utilizados a fin de conducir al lector por caminos deliberadamente escogidos e impuestos por sus autores y por las circunstancias.

Si hemos de ceñirnos a “la escritura de la Constitución” una constatación básica acota y guía nuestro proceder: es la primera vez, en el derecho positivo liberal, que todo un título de una Constitución francesa se consagra al gobierno; en 1946, las disposiciones relativas estaban colocadas bajo el título: “del Consejo de Ministros”. De entrada, llaman la atención las incertidumbres que provocan los autores de la Constitución cuando recurren a una definición material de la institución misma: “El gobierno determina y conduce la política de la Nación”; tal afirmación confunde al jurista porque del significado de ninguno de los dos verbos utilizados, se deriva un contenido propiamente jurídico, dado que no contienen nota alguna de obligatoriedad frente a terceros. Asentada tal petición de principio, tres artículos, a continuación, enumeran sucesivamente: las principales atribuciones de un primer ministro (“dirige la acción del gobierno..., garantiza la ejecución de las leyes..., ejerce la facul-

tad reglamentaria..., suple ..., delega”), a veces con imprecisión culpable (“...Es responsable de la defensa nacional”) artículo 21; recuerdan la solidaridad gubernamental a través de la regla del refrendo —artículo 22— y fijan una de las reglas más controvertidas de su estatuto individual, la incompatibilidad entre sus funciones y el mandato parlamentario —artículo 23—.

¡Punto y aparte! El intérprete del texto constitucional podría quedarse en este nivel de observación; sin embargo, no podría eludir que el tercer párrafo del artículo 20 dispone que el gobierno “Es responsable ante el Parlamento en las condiciones y conforme a los procedimientos previstos en los artículos 49 y 50”. La atención del exegeta es atraída irresistiblemente hacia el examen de las disposiciones que establecen la preeminencia del gobierno en el proceso decisorio —sea que actúe como sujeto único (se piensa aquí en el ejercicio del poder reglamentario), sea que comparta responsabilidades con el Parlamento como dos piezas de un solo engranaje (se abre entonces el rico cajón en el cual el constituyente ha colocado, en su orden, los útiles necesarios para el trabajo legislativo), sea que funciones dentro de los contrapesos usuales en un régimen democrático— “no hay poder sin responsabilidad”.

A riesgo de quedarnos sólo en los márgenes del tema, el examen del gobierno de la República (parlamentaria) debe partir necesariamente de la respuesta —que no da el artículo 20— a la cuestión de fondo que el politólogo no puede eludir: ¿Qué es el gobierno como institución en el sistema creado en 1958?

¿Qué construcción han querido darle sus creadores? ¿De qué estatuto jurídico han querido dotarlo a fin de ubicarlo mejor dentro del sistema político? La cuestión es fundamental y previa a todo discurso constituyente, puesto que lo precede y lo hace inteligible, la intención del o de los constituyentes no tiene significado a menos que parta de la decisión que adopte sobre la imagen que va a transmitirse del “gobierno de la República parlamentaria” el actor político cuyo estatuto está condicionado por los diversos roles que le son asignados.

Es evidente que en 1958 la definición del papel del gobierno no era sólo vaga, sino también equívoca según se desprende de la imprecisión del vocabulario utilizado por el constituyente. Se tiene la sensación permanente de que el constituyente rechaza comprometerse en el terreno minado que le hubiera conducido a interpelar al general De Gaulle sobre

cuales eran sus intenciones futuras. Algunos, más irreverentes que otros, sí se resolvieron a hacerlo; por ejemplo, Pierre Henri Teitgen, manifiestamente irritado por la incompatibilidad de funciones, mal organizada por el artículo 21 (futuro artículo 23), manifestó:

El texto vacila en todo momento entre el régimen presidencial y el régimen parlamentario... dejando que sean los acontecimientos los que determinen quien dominará finalmente en ese amarre del presidente de la República con el presidente del Consejo.

Si se tratara de hacer un traje “a la medida”, que es evidentemente la tentación de los autores del proyecto, entonces no habría ningún inconveniente en conservar el presente artículo 21. Si es el general De Gaulle quien debe ser el presidente de la República, él será necesaria y evidentemente el hombre fuerte y la Presidencia del Consejo no será sino una persona jurídica de segundo orden. En congruencia se podrá, sin inconveniente alguno, buscar un “funcionario”, —llamemos las cosas por su nombre— para ser el primer ministro de Francia. Estará primero el general De Gaulle y después un prefecto o un embajador, como primer ministro. Poco importará quien ocupe el cargo porque el general De Gaulle estará ahí; y será él quien detendrá el poder. Pero una buena Constitución es un traje “de confección” no “a la medida” porque está llamada a regir a lo largo del tiempo; al menos quienes la elaboran tienen la esperanza de que después del general De Gaulle vendrán otros presidentes de la República que serán figuras resultado de un molde normativo que se escalona desde el señor Thiers hasta el señor Lebrun, pasando por toda clase de personajes intermedios; puede ser conveniente en el caso de algunos de ellos —sean electos por sufragio universal o restringido— colocar a su lado como contrapeso un hombre fuerte que sea presidente del Consejo.¹

En los mismos días, un autor tan poco sospechoso de antgaullismo como Marcel Prélot escribe: “El presidente de la República detenta el poder gubernamental del cual el primer ministro es el órgano Ejecutivo”.²

La sombra del general se proyecta, sin duda, mucho más sobre el tema que estamos tratando que sobre cualquier otro del resto de los títulos de la Constitución. Esto plantea un serio inconveniente para mantenernos dentro del acotamiento y de las reglas del Coloquio que nos han sido impuestas. Y es que los debates que se refieren a la Presidencia de la República, po-

¹ CCC, Sesión del 6 de agosto de 1968, *DPS* II, p. 218.

² Prélot, 1958, p. 50.

nen de relieve que nadie se engaña respecto a cual será el futuro probable, o mejor dicho ineludible, sea guardando silencio, sea expresándose en el entendido de la inevitabilidad del rumbo de los acontecimientos; en este contexto, la impresión dominante del lector en 1988 es que la arquitectura de los poderes públicos fue construida con base en una piedra de toque —tomamos aquí la metáfora de Michel Debré respecto a la Presidencia de la República—³ difícil de colocar, resbaladiza como un jabón y que cada quien acomoda en la cima del edificio construido por su propia fantasía. Prueba de ello es el extraño “no debate” relativo al artículo 5o. que dura mucho tiempo —por la intervención del Consejo de Estado— antes de comprometerse con una definición jurídica del “arbitraje” que se pretende atribuir como facultad del presidente de la República.⁴ El asunto es serio porque todo el equilibrio del edificio gubernativo se sostiene en una repartición de poderes entre un presidente “árbitro” y un primer ministro “determinador y conductor” sin que se sepa jurídicamente lo que dichas palabras significan en términos de atribución de competencias concretas a cada uno de ellos. Las palabras son utilizadas en múltiples ocasiones como pantalla que permite, a cada quien, mirar el sol de medio día desde su puerta, sin preguntarse que hora es la que marca el reloj del vecino. De hecho, sabemos por las confidencias desengañadas de Guy Mollet que el traje de presidente-arbitro fue cortado a la medida del general De Gaulle por el señor Raymond Janot en su nota del 16 de junio al general⁵ donde claramente limpia la “piedra de toque” del doble discurso que posteriormente la cubrirá.

...parece haberse logrado un acuerdo sobre el hecho de que el presidente de la Republica pueda desempeñar un rol de árbitro.

Este acuerdo es, en gran medida, ilusorio.

En efecto, para los hombres formados en la tradición parlamentaria francesa de los últimos años, un presidente de la Republica árbitro es un personaje que no toma jamás partido sobre los grandes problemas, que no pronuncia más que frases muy generales y cuya autoridad moral, no es ciertamente cuestionada puesto que prácticamente su autoridad misma no existe. Es evidentemente que en este género de arbitro es en el que pensaban los señores Guy Mollet y Pflimlin.

³ *DPS* III, p. 264.

⁴ CONAC, 1987, pp. 260 y ss.

⁵ *DPS* I, p. 257.

Por supuesto que tal concepción carece el día de hoy de sentido alguno. Ciertamente, un árbitro no es un protagonista del juego. Pero no es tampoco un simple espectador. Un árbitro es una persona que decide en casos particularmente graves y que consecuentemente tiene los poderes propios para ello.

La noción de poder propio es aquí esencial.

A lo largo del debate constituyente la intervención de Janot sobre este tema tendrá como propósito tranquilizar a sus eventuales interlocutores:

Pero la noción de árbitro puede tener dos significados. Se puede concebir un árbitro como un personaje pasivo, una especie de espejo en el que se reflejan fielmente los acontecimientos de la vida política. Pero no se trata de eso. Se puede concebir también un árbitro como alguien que, en determinados casos precisos, toma ciertas decisiones. ¿Cómo va a funcionar el arbitraje del gobierno de la República?⁶ De tres maneras: para comenzar, como la autoridad moral que representa en el funcionamiento de las instituciones; seguidamente por determinados actos que le son propios y que no requieren referendo ministerial; actúa, finalmente, en casos particularmente graves de acuerdo con las disposiciones del artículo 14. Eso es lo que quiere decir la palabra arbitraje en esta Constitución”.⁷

No se trata pues de una noción jurídica sino de un concepto nuevo cuya figura imprecisa no escapa el severo análisis del Consejo de Estado, tradicionalmente poco sensible al “impresionismo jurídico” ¿Se trata de una tarea de conciliación, de verdaderos poderes de decisión exentos del refrendo? El señor Janot responde que se trata, ante todo, de una noción por la cual se busca “indicar el carácter de la intervención del presidente de la República”, que no es un espejo pasivo de los acontecimientos sino un verdadero actor político⁸ cuya intervención tiene una coloración moral afectiva más que jurídica porque atiende “la conciliación en aras de un valor superior, la composición de intereses dispersos en una síntesis tan armoniosa como sea posible”.⁹ La Asamblea General del Consejo de

⁶ Evidentemente se debería leer “del presidente de la República”; se trata de un error del estenógrafo o de un *lapsus* del Comisario del Gobierno.

⁷ Consejo de Estado, sesión del 252 de agosto, *DPS* III, p. 54.

⁸ Consejo de Estado, A6, 27 de agosto, *DPS* III, p. 302.

⁹ Latournerie, Consejo de Estado, *DPS* III, p. 303.

Estado quedó satisfecha, sin insistir y pasó de inmediato al examen del artículo siguiente.¹⁰

¿Habría sido conveniente insistir? “Los poderes propios del presidente de la República —sigue diciendo Janot— son indispensables si no se quiere recaer, pura y simplemente, en el régimen parlamentario”.¹¹ Apenas aprobada la ley del 3 de junio será rápidamente neutralizada con el pretexto de evitar recaer en los errores del parlamentarismo a la francesa.¹² Aún cuando Guy Mollet estaba persuadido que el texto “no era —aunque así se haya dicho— un traje a su medida”,¹³ el General De Gaulle y sus consejeros dejaron que la magia de las palabras hicieran su efecto en los electores, que no querían ciertamente preguntarse sí detrás del arbitro no se escondía el capitán del equipo.

Nos encontramos pues frente a un irritante silencio del constituyente frente a la pregunta: ¿Quién gobernará la República? Marcel Prelot, constitucionalista responde:

La revalorización del Ejecutivo o para hablar más netamente, la institución de un poder gubernamental, no se efectúa según el modo seguido en la mayor parte de los estados contemporáneos que han adoptado el régimen parlamentario.

La Constitución de 1958 distingue un poder presidencial y un poder gubernamental. El primero queda definido en el artículo 5o., el segundo en el artículo 20... De la simple comparación entre los poderes..., se advierte que los segundos son complementarios y que no se sitúan sobre el mismo plano que los primeros. La acción del primer ministro es más bien, pese a los términos del artículo 20, la de un administrador en jefe y no la de un líder político de la nación... el poder gubernamental es una simple expresión del poder presidencial. Para decirlo con mayor exactitud, el presidente de la República detenta el poder gubernamental del cual el primer ministro es el órgano ejecutivo.¹⁴

¹⁰ A pesar de un combate de retaguardia del señor M. Delvolé que se pregunta sobre la compatibilidad entre el arbitraje tan pobremente definido y el derecho de disolución; ¿puede éste ejercerse en contra de la recomendación del primer ministro? André Deschamps, de acuerdo con René Cassin afirma “Eso es precisamente el arbitraje”, *DPS* III, p. 303.

¹¹ Janot, R., nota precitada del 16 de junio, *DPS* I, p. 258.

¹² “...el régimen parlamentario que, en adición, esta deformado en Francia en el sentido de un régimen de Asamblea”. Janot, *DPS* I, p. 258.

¹³ Mollet, 1973, p. 28.

¹⁴ Prelot, 1958, p. 45-50.

En esta ocasión, raro, de acuerdo con su colega, el politólogo y tratadista Maurice Duverger precisa:

Se ve claramente a qué corresponde ese singular esquema en teoría. A la idea de un arbitraje superior, de un hombre colocado por encima del régimen y de los partidos, que no actúa en tiempos normales, pero que interviene excepcionalmente cuando surgen grandes dificultades. Seductora en principio la idea es prácticamente inaplicable. Poco importa el cuidado que se tenga para precisarla en los textos: las Constituciones viven su vida propia, evolucionan, a pesar de lo en ella escrito, según una lógica interna particular. O el titular de dicho poder de arbitraje será fuerte, enérgico, dinámico y no se limitará al rol de *Deus ex Machina* intermitente, o bien será débil, deslavado, sin prestigio y su arbitraje no podrá ejercerse cuando la necesidad lo requiera. Que el general De Gaulle se resigne a ello: no puede institucionalizarse al general De Gaulle... la excepción no puede ser más que excepcional”.¹⁵

Michel Debré recuerda en sus *Memorias*¹⁶ que por esas fechas se le hizo la observación de que había consultado muy poco a los constitucionalistas y rodeado, ante todo, de prácticos del derecho; Debré responde que a su juicio estos últimos tenían el mérito de ser “de sangre caliente”, capaces de entusiasmo al servicio a una causa que a la sombra del general De Gaulle personalizaba; no podemos resistir aquí la tentación de recordar que la “sangre caliente” de los prácticos corre el riesgo, como en el caso de los toros de lidia, de ir a la par con ...la visión limitada.

No parece, en efecto, que la consideración global de la estructura interna del gobierno haya sido intentada por los constituyentes, excepto en ocasión de la primera “reunión constitucional del 13 de junio” cuando Guy Mollet “se inquieta del rol del presidente de la República... ¿qué no es esencial precisar que no debe intervenir en la vida política?”.¹⁷ El punto de vista del general De Gaulle busca ser tranquilizador. “A fin de cumplir plenamente su rol de arbitro, no se mezclará en los detalles de la política”.¹⁸ Es claro que evade la respuesta a pregunta tan directa; tampoco responde a René Cassin que “insite en la necesidad, puesto que se refuerza la situación del presidente de la República, de no desarmar al fu-

¹⁵ Duverger, 1958, p. 42.

¹⁶ Debré, J. L., 1988, p. 354.

¹⁷ *DPS I*, p. 247.

¹⁸ *DPS I*, p. 246.

turo presidente del Consejo¹⁹. En ocasión de la segunda reunión, Guy Mollet vuelve a la carga; estima que “el presidente de la República debe ser verdaderamente un árbitro y no el jefe del Ejecutivo”. “El general De Gaulle está de acuerdo en este punto²⁰; el arbitraje se entiende como composición de posiciones entre el gobierno y la Asamblea Nacional “a fin de conciliar estabilidad y autoridad gubernamental, por una parte y respeto a la voluntad popular expresada en los votos del Parlamento por la otra...”. En todo caso, el arbitraje debe rendirse “de tal manera que la voluntad expresada por los electores se respete porque el Parlamento es el representante de la voluntad del pueblo soberano”.

Estoy seguro que esta interpretación, era y sigue siendo justa. La discutí varias veces con el general De Gaulle, entre junio y octubre de 1958, sin que él se haya jamás opuesto.

Es la interpretación, que presenté a mi partido... Es la que expresé oficialmente a través de la radio y lo hice, a nombre del gobierno a invitación expresa del presidente del Consejo.²¹

Como consecuencia de no haber sabido distinguir entre las nociones de Ejecutivo y de Gobierno —dado, que por virtud de los artículos 34 y 37 prácticamente se echaba por la borda la del primero— el constituyente de 1958 no estaba en aptitud de determinar con el debido cuidado el lugar respectivo del uno en el seno del otro. Esta omisión deja entonces la cuestión casi enteramente sujeta a una interpretación consuetudinaria que con toda probabilidad no iría en el sentido de los “presidentes débiles” si el general De Gaulle era el iniciador. Solamente Francois Luchaire en una nota del 25 de junio (probablemente inspirada por su amigo Maurice Duverger²² pero que no tuvo secuela²³ pretende llegar hasta el fondo de la lógica de la ley del 3 de junio y del refuerzo del poder ejecutivo planteando fortalecer la legitimidad y las atribuciones del primer ministro, que sería electo por sufragio universal indirecto y dotado de las competencias que los proyectos de la Constitución del momento, atribuían al presidente de la República.

¹⁹ *DPS I*, p. 249.

²⁰ *DPS I*, p. 277-278.

²¹ Mollet, 1973, p. 43.

²² *Demain la République...* se terminó de imprimir el 18 de junio.

²³ *DPS I*, p. 285.

De hecho, el gobierno fue objeto de dos series de disposiciones, inspiradas por dos intenciones perfectamente sanas si se examinan separadamente pero cuya suma —sea que no se haya visto o no se haya querido ver— desequilibran gravemente el conjunto del edificio: por una parte el refuerzo del rol del presidente de la República en el seno del sistema político (“la piedra de toque” tan preciada por Michel Debré, que derrumba el conjunto): por la otra la protección del gabinete en su responsabilidad hacia del Parlamento. Son dos caminos que por su naturaleza se cruzan pero que los constituyentes tratan de mantener paralelos y cuyo final es: 1) que no se pierda el tiempo en elaborar las disposiciones relativas a la distribución del “Poder Ejecutivo” entre el presidente y el gobierno con el riesgo de que este último queda confinado al rol de un simple poder ejecutante, dócil al silbato del árbitro ya convertido en capitán del equipo mayoritario...; y 2) que, por el contrario, se consagre mucha atención e inteligencia a la búsqueda de correctivos que permitan evitar el regreso a los extravíos del parlamentarismo a la francesa; un gobierno responsable ante el Parlamento, ciertamente, pero no bajo cualquier condición.

I ¿UN GOBIERNO PRESIDENCIAL?

Pese a la discreción que el constituyente mantiene en la redacción de las disposiciones relativas a la estructura del gobierno, no obstante deja translucir las circunstancias reales, en su misma reserva, en las preguntas que no se hicieron y las respuestas y los silencios guardados. En varias ocasiones, sin embargo, a lo largo del debate se manifestaron opiniones divergentes en relación a la distribución de competencias entre el primer ministro y el presidente de la República que hubieran merecido una mayor atención. La cierto es que en los “trabajos preparatorios” no se encuentran elementos que indiquen que el tema haya sido objeto de largas reflexiones.

Un ejemplo es la confrontación de los artículo 15 y 21: del texto final de la Constitución; el primero confiere al presidente de la República el título de “jefe de las Fuerzas Armadas” mientras el segundo dice que al primer ministro “es responsable de la Defensa Nacional”. Ante el Comité Consultivo Constitucional —que designaremos en adelante por sus iniciales: CCC— a pregunta del señor Francois Valentin, sobre si ambas funciones son compatibles, el señor Raymond Janot responde afirmativa-

mente;²⁴ de inmediato se pasa a tratar el asunto siguiente; no obstante que en el seno del propio Comité, partiendo del presupuesto de que eran facultades del primer ministro, se había producido un largo debate sobre la conveniencia de que éste delegara facultades a los ministros en esta materia²⁵; sin embargo las facultades que corresponden a cada uno no se separan dado que el proyecto —convertido luego en el artículo 15— propone que el presidente de la República, como jefe de las Fuerzas Armadas, presida “los Consejos orgánicos relativos a la defensa nacional”.²⁶ Interroga de nuevo el señor Francois Valentin ¿Cuales son los consejos orgánicos, los consejos supremos, etcétera. y cuales son los otros? ¿Quién preside qué? Se libra el obstáculo limitando la intervención del presidente a los consejos “supremos”²⁷ pero esta propuesta no queda en el texto final que dice que el presidente “Preside los consejos y los comités superiores de la Defensa Nacional”. En beneficio de la evidencia se concluye que quien puede lo más puede lo menos.²⁸

La misma superposición de competencias se desprende de la lectura conjunta de los artículos 13 y 21 como aparecen en el texto final de la Constitución. El primero dispone: que el presidente “Provee los nombramientos de los cargos civiles y militares del Estado”; y a continuación enumera una lista de empleos cuyo nombramiento debe hacer dentro del Consejo de Ministros haciendo un reenvío a una ley orgánica que completará la lista y determinará las condiciones de delegación de tal facultad. Por su parte el artículo 21 atribuye una competencia delegada al primer ministro que “ nombra“, él también, “cargos civiles y militares” “sin

²⁴ *DPS* II, p. 216.

²⁵ *DPS* II, p.214.

²⁶ Más impreciso, un proyecto surgido del Consejo Interministerial del 30 de junio (*DPS* I, p. 307) contenía un artículo 12 “preside en su calidad los consejos que se relacionan ...” y, sobretudo el anteproyecto “preparado por el señor Michel Debré alrededor del 10 de julio” (*DPS* I, p. 415) y el proyecto llamado de “La Celle Saint-Cloud” (*DPS* I, p. 431 donde se puede leer en el artículo 12 “el presidente de la Republica es el jefe de las Fuerzas Armadas”; al artículo 2o. del título relativo al gobierno: “El primer ministro dirige las Fuerzas Armadas” De nuevo se plantea la pregunta ¿Quién hace qué?

²⁷ *DPS* II, p. 326.

²⁸ “Esta presunción de responsabilidad” y las competencias que acarrea se refuerza por las disposiciones de la ordenanza 59.147 del 7 de enero de 1959 que se refieren a la organización general de la defensa nacional, cuya escritura es seguramente inseparable de la de la Constitución (*cf.* Dabezies, Pierre, “Artículo 15” en Kuchaure y Comac, 1987, p. 531: se retiene de la lectura confrontada de ambos textos la conclusión segura de que el presidente “supervisa” y el primer ministro “dirige”).

perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13” y firma o refrenda todos o parte de los actos relativos a nombramientos. Uno supone que hubo necesariamente un debate en alguna parte y en algún momento puesto que aquí hay, evidentemente, una atracción hacia el ámbito competencial del presidente de un poder, el de nombrar, del que se le había privado en la Constitución anterior de 1946 y que ahora se pretende situar indudablemente en el campo de la disposición de la administración y de la dirección gubernamental. Sin embargo en el proyecto se lee que el primer ministro no puede ejercerlo ¡sino por delegación! De hecho sí hubo tal debate con algunas peripecias que el día de hoy mueven a sonreír.²⁹ La idea de los redactores “gaullistas” —¿o podríamos decir “gaullomanos”?— era que el general, jefe de las Fuerzas Armadas, debería tener la facultad de fortalecer la moral y la disciplina de las mismas, firmando las decisiones individuales concernientes a sus niveles superiores, en otras palabras la libertad de seleccionar a sus subalternos. ¿Porque entonces, si tal era el propósito, no atraer de una buena vez el nombramiento del conjunto de los altos funcionarios al campo de las competencias presidenciales? Una ley podría organizar —*aquila non capit muscas*— la delegación de firma al primer ministro o a algún otro ministro para los empleos subalternos y civiles. En apoyo del punto de vista sostenido en el proyecto se invocó el fundamento que da el artículo 5o., la continuidad del Estado, la necesaria neutralidad de la función pública —al servicio de la República y no del gobierno—, se habló del “efecto moral“ ¿o moralizador? de la rubrica presidencial, etcétera.

Por el contrario, los redactores “parlamentaristas” del grupo de trabajo habrían ido de buena gana, más lejos aún que en 1946, confiando la integralidad del poder de nombramiento al primer ministro³⁰, en nombre de la lógica: en efecto en el artículo 21 se inscribe, de entrada que, como facultad propia, el primer ministro “Dispone de la administración y de la Fuerza Armada”. Los parlamentaristas aceptarían, sin embargo, que determinados empleos, particularmente prestigiados o sensibles, sean designados en el seno de la mayoría gubernamental, en el Consejo de Ministros.

Los redactores gaullistas triunfan sobre los parlamentarios al final de la reunión de Consejo de Gabinete celebrada el 23-25 de julio³¹ en oca-

²⁹ Lo que había ya captado Pierre Lavigne (Luchoire y Conac, 1987, pp. 519-525)

³⁰ *DPS I*, p. 294.

³¹ *DPS I*, p. 476.

sión de la cual el general De Gaulle impone su punto de vista. El CCC hace cuestionamientos en cuanto al fondo, de la cuestión excepción hecha de René Cassin que expresa sus reservas tanto políticas —¿porqué pretender que el primer ministro y el gobierno efectivamente gobiernan, si el poder de hacer nombramientos se otorga al presidente?—³² como también jurídicas; a este respecto, se hace notar, de acuerdo con Francois Luchaire, las dificultades de un régimen de delegación de facultades: ¿A quien se delega? Si es al primer ministro, éste no podrá subdelegar sin un texto expreso. ¿Como se delega? Si es por ley, esta podrá, en su alcance natural, privar de su contenido mismo a los artículos relativos de la Constitución... Es al presidente Brasart a quien se debe la fórmula finalmente aceptada, defectuosa porque finalmente conduce a una solución consuetudinaria que, como puede imaginarse fácilmente, va a darse en favor de la Presidencia.³³

La preeminencia del presidente de la República en un gobierno en el cual es él el verdadero jefe, no presenta duda alguna para los constituyentes y cada uno sabe quien de ellos es el primero en rango y cuáles son sus intenciones. Pero los defensores del régimen parlamentario ven más allá del futuro inmediato y abrazan con espontaneidad lo que los autores de este trabajo hemos llamado la “doctrina del paréntesis”.³⁴ Nadie se atreve a elevar una barrera jurídica a la autoridad del general De Gaulle, cuyo ejercicio se espera; pero se quiere que sus sucesores queden sujetos en su momento por la ley suprema ¿Cómo hacerlo? La puerta queda abierta a redacciones sujetas al equívoco.

De Gaulle se adelanta sin alertar ni preparar a sus partidarios: el 13 de junio, lanza el principio de la separación de poderes entendido desde el punto de vista del régimen presidencial:

Este principio está en el corazón de la cuestión constitucional.

Los poderes no quedan realmente separados si no se dan dos condiciones:

- No deben provenir de la misma fuente; el gobierno no debe proceder del Parlamento sino del jefe de Estado.

-Deben quedar separados por su composición misma.³⁵

³² *DPS* III, p. 72.

³³ Massot, 1987, p. 109.

³⁴ *Cfr.* Eméri, Claude, “Les leçons venues de la doctrine” en Duhamel, O. y Parodi, J. L., *La Constitution de la Ve. République*, París, 1988, p. 78.

³⁵ *DPS* I, p. 245.

El anteproyecto redactado por Michel Debré es por su parte claro al respecto:

El presidente de la República asistido por el gobierno define la orientación general de la política interior y exterior del país y asegura la continuidad de ésta. Toma las iniciativas necesarias para que los poderes públicos puedan cumplir sus atribuciones respectivas en interés de la Nación y con respeto a la presente Constitución.³⁶

Queda así explícita la doble referencia al árbitro y al capitán. La pendiente será larga de remontar para llegar a la redacción final de los artículos relativos a la composición del gobierno, que contienen más imprecisiones que certezas. ¿Qué hace el primer ministro y qué hace el gobierno? ¿Quién puede deshacer su labor? “Artículo 8o. El presidente de la República nombra al primer ministro. Pone fin a sus funciones previa presentación por éste último de la dimisión del gobierno”.

La primera parte de la frase no suscitó problemas. La segunda sí.³⁷

Una conciliación feliz entre lo dicho por el general De Gaulle en el discurso de Bayeux y el buen sentido jurídico, evitaron cualquier debate bizantino sobre el nombramiento del primer ministro: la práctica desafortunada del periodo constitucional precedente —designación, investidura, desistimientos, en resumen, los vicios que dicha práctica provocaba y la solución de los asuntos corrientes que se prolongaban más allá del tiempo razonable— no eran ya sostenibles. El nombramiento por el presidente no fue objetado porque era políticamente deseable y jurídicamente compatible con el régimen parlamentario.

El acto quedó dispensado de refrendo en razón de la lógica si se trataba de una facultad presidencial íntegra. El absurdo era el texto de la Constitución de 1946, que obligaba a un presidente del Consejo (primer ministro) censurado, a endosar la seudoresponsabilidad política de la designación de su sucesor, en nombre del principio de continuidad del Estado que, por otra parte, no le correspondía tener bajo su cuidado. No parece que el constituyente de 1958 se haya planteado la cuestión de la libertad de acción del presidente en la elección del primer ministro; se interpretó, desde el comienzo sin duda, que, dentro de la función de arbi-

³⁶ *DPS I*, p. 251.

³⁷ Hay poco que añadir a los trabajos de Pierre Avril, 1987, pp. 369-386.

traje que le fue asignada, escogería al hombre adecuado, capaz de dirigir un gobierno que contara con la mayoría parlamentaria necesaria.

Al mismo tiempo se manifiesta un gran interés por el procedimiento de nombramiento de los miembros del gobierno. De acuerdo con la lógica del régimen parlamentario el jefe de Estado queda descartado o limitada su competencia en esta materia. La selección de los ministros es facultad natural del primer ministro. Pero en las primeras reuniones del grupo de trabajo se sembró la posibilidad de un veto del presidente a dicho nombramiento, idea surgida del círculo compacto del general De Gaulle, si se da credibilidad al testimonio del señor André Chandenagor.

Pedí que quede bien claro que el responsable de la acción diplomática francesa es el primer ministro actuando por intermediación del ministro de Asuntos Extranjeros, cuyo nombramiento se origina en aquél. Janot estuvo de acuerdo pero agregó que, en los términos de los artículos ya adoptados, el presidente de la República nombra a los ministros a propuesta del primer ministro y que siempre le es posible rehusar cualquier nombramiento, del de Asuntos Extranjeros o de cualquier otro puesto ministerial, que favorezca a algún candidato que le desagrade. La observación es importante y reveladora.³⁸

Se entró así en la teoría del “dominio reservado”. Para salir bien y pronto, no se consideró juicioso enervar a los adversarios del “parlamentarismo orleanista”; no se pondrá ya en duda el carácter limitado de la competencia del presidente a este respecto. El general De Gaulle no la discute ante el CCC:³⁹ “No hay duda. Los ministros son nombrados, de hecho por el primer ministro, que no es responsable ante el presidente de la República”. Todo hasta aquí parece bien, pero no nos impide recordar la interpretación contraria, cuidadosamente ponderada, que el general De Gaulle y Michel Debré arrojaron en la charola del “parlamentarismo orleanista” en el famoso comunicado de 9 de enero de 1959:

El general De Gaulle, presidente de la República encargó al señor Michel Debré primer ministro hacerle propuestas para la composición eventual del gobierno... [El señor Michel Debré] sometió a la aprobación del general De Gaulle los lineamientos de la política general y el nombre de las

³⁸ *DPS I*, p. 396.

³⁹ *DPS II*, p. 300.

personalidades que serán, en caso dado, sus colaboradores en el gobierno. El presidente de la República nombró así primer ministro al señor Michel Debré.⁴⁰

Un buen punto para Maurice Duverger que calificó esta actitud como incongruente en un cruel comentario.⁴¹

Definida con claridad la fuerte intervención del presidente en el juego político, queda pendiente el necesario contrapeso: la investidura parlamentaria que podría considerarse indispensable. Desde 1954 se consideró que la investidura de los miembros del Consejo no era facultad del jefe de gobierno sino del Parlamento. Por tal razón, no surgirá como problema sino a propósito de la responsabilidad colectiva de los ministros ante el Parlamento. Los términos utilizados son simples y bien conocidos: ¿ordena la ley del 3 de junio, que el gobierno, nombrado en las condiciones a que antes nos referimos, beneficiario de la confianza del presidente de la República, tenga que buscar por añadidura necesariamente la del Parlamento? o por el contrario, ¿se satisface con las selecciones hechas sucesivamente por el presidente y después por el primer ministro que en virtud del arbitraje pueden considerarse suficientes? Las dos opiniones fueron paralelamente discutidas. La segunda, que nos acerca a un parlamentarismo de tipo orleanista que bien podríamos calificar ya de “gaullista”, se presentó por el señor, Raymond Triboulet, quien argumentó que si la Asamblea Nacional no está de acuerdo con la composición del gobierno o con su programa, siempre tendrá la posibilidad de utilizar los procedimientos previstos en el artículo 49 segundo párrafo (cuestión de confianza y moción de censura).⁴² Todo esto nos lleva a considerar dos cuestiones:

La primera: La manifestación explícita del acuerdo sobre el programa del gobierno ¿debe darse obligatoriamente? La respuesta que da el anteproyecto es negativa: “El primer ministro puede comprometer —potestativo—, después de la deliberación respectiva en el seno del Consejo de Ministros, la responsabilidad del gobierno solicitando la aprobación de su programa”.⁴³ Ante el CCC, el general De Gaulle expone que “el régimen

⁴⁰ *DPS* III, pp. 67 y 275.

⁴¹ “Les Intitutions de la Ve. République”, *Revue Francaise de Science Politique*, 1959, p. 113.

⁴² *DPS* I, p. 495.

⁴³ *DPS* I, pp. 465, 485, 510.

parlamentario no puede funcionar si el Parlamento está en desacuerdo con el gobierno y es por tanto necesario que el primer ministro pueda verificar si goza de su confianza”;⁴⁴ el general demuestra que sigue siendo la pieza fundamental del juego y que se reserva la decisión para el momento oportuno; Gilbert-Jules lamenta la obligatoriedad de la responsabilidad sobre el programa del nuevo gobierno porque la combinación de tal responsabilidad con el régimen de incompatibilidades del artículo 23 que prohíbe a los ministros seguir desempeñando funciones parlamentarias, corre el riesgo de alejar del gobierno a algunos miembros de la Asamblea que encontraron insoportable ver pasar el “mes de reflexión” sin saber si perderían no sólo el ministerio alcanzado sino también su cargo de elección popular, sólo algunos días después de haber recibido la cartera respectiva.⁴⁵ Más malicioso, Guy Mollet pone en entredicho al general en la última reunión que precede el envío del texto al Consejo de Estado, sugiere que el compromiso de responsabilidad se mantenga potestativo para una declaración de política general, pero que sea obligatorio para el programa de gobierno.

La propuesta no fue aceptada. El general De Gaulle objeta que en el lenguaje jurídico el presente de indicativo tiene un valor imperativo [y usando ese tono irónico del que tanto gustaba, da el siguiente ejemplo:] El reglamento de carreteras dice que en Francia la circulación de los vehículos es a la derecha, ¿va usted a interpretar dicha disposición diciendo que puede usted decidir de circular a la izquierda si así le place?⁴⁶

“El primer ministro compromete...”⁴⁷ Queda la fórmula. Pero después de la revisión del Consejo de Estado reaparece la fórmula “...puede comprometer...”. Guy Mollet “ignora los argumentos que llevaron a ese gran cuerpo a presentar esta nueva proposición”.⁴⁸ Fue la consideración del rol del Senado en el proceso lo que originó este retroceso. A partir del momento en que el párrafo primero contiene las palabras: “...compromete ante el Parlamento la responsabilidad ...”, el presente de indicativo implicaría la obligación de obtener también la confianza del Senado, lo que

⁴⁴ *DPS* II, p. 304. Mollet, 1973, p.119.

⁴⁵ *DPS* II, p. 109.

⁴⁶ Mollet, 1973, p. 123.

⁴⁷ *DPS* II, p. 650.

⁴⁸ Mollet, 1973, p. 125.

duplicaría los riesgos del gobierno, pero sobre todo iría en contra del principio, no discutido, según el cual la revocación del gobierno no puede proceder más que de un voto que emane de la Asamblea Nacional.⁴⁹ Cuando el Consejo Interministerial, añadiendo un cuarto párrafo al artículo 49, decide que “el primer ministro tiene la facultad de pedir al Senado la aprobación de una declaración de política general”,⁵⁰ el párrafo primero encuentra su forma definitiva: “...compromete ante la Asamblea Nacional...” con un indicativo que tiene ciertamente valor imperativo.⁵¹

El plazo dentro del cual el programa gubernamental debe ser presentado a la Asamblea Nacional queda a la decisión del primer ministro que puede escoger el momento oportuno en función de la coyuntura política.⁵²

La segunda cuestión es la relativa a las consecuencias eventuales de un rechazo al programa por parte de la Asamblea. En este caso ¿debe el gobierno dimitir y el presidente debe aceptar tal dimisión? El asunto se planteó al CCC por el socialista Maurice Dejean quien se manifestó favorable a una respuesta positiva y a su inscripción en el texto. Michel Debré por el contrario, aboga por dar la flexibilidad suficiente para permitir a presidente y primer ministro escoger la solución que les pareciera mejor adaptada a las circunstancias.⁵³

¿Presidencialismo o parlamentarismo? El debate constituyente tropezó algún tiempo con el interrogante de saber si la responsabilidad del gobierno podía o debía quedar comprometida ante el jefe de Estado.⁵⁴ Un primer acercamiento tomando como punto de partida la noción de arbitraje conduce a Francois Luchaire, poco sospechoso de ser víctima del síndrome de Bayeux, a concluir que quien puede disolver la Asamblea, debe poder también revocar al gobierno.⁵⁵

Según se registró el general De Gaulle entró al debate de muy buen humor. En el curso del Comité Interministerial del 23 de junio, recordó que el principio de separación de poderes debe autorizar al presidente de la República a “disolver la Asamblea o el gobierno si uno u otro excede

⁴⁹ *DPS* III, pp. 149 y ss.; pp. 355 y ss.

⁵⁰ Mollet, p. 126.

⁵¹ *Cfr.* Berliat, Georges, “La Convocation d’une session extraordinaire du Parlement et la nature du Régime”, *RDP*, núm. 2, 1960, pp. 303-314.

⁵² Colliard, 1987, p. 964.

⁵³ *DPS* II, pp. 513, y ss.

⁵⁴ Debré, M., 19 de junio de 1958, *DPS* I, p. 271.

⁵⁵ 27 de junio de 1958, *DPS* I, p. 291.

los límites de su competencia”.⁵⁶ La réplica vino de Guy Mollet y de Pierre Pflimlin y el general se inclina ante sus argumentos. Estos actos no se darán sino “cuando estime que la circunstancias son excepcionales “entonces el presidente debe tener el poder de disolver el gobierno”.⁵⁷

Los péndulos son seguidamente ajustados a los tiempos del régimen parlamentario. Primeramente por el señor Raymond Janot en el curso de la sesión del CCC fechada el 31 de julio:

El señor presidente Dejean y el señor de Bailliencourt tienen inquietud de saber como puede el presidente de la República deshacerse de un primer ministro cuya política no sea conforme a sus criterios.

Sobre este punto, mi respuesta es muy firme y por otra parte creo está evidentemente expresado en el texto: no existe tal medio porque ...la dirección del Ejecutivo no esta dividida entre dos personas: el presidente de la Republica que nombra al primer ministro y a propuesta de este último, nombra a los demás miembros del gobierno, que es responsable ante el Parlamento y que gobierna de acuerdo con él. No hay una doble responsabilidad del gobierno ante el Parlamento y ante el presidente de la República, sino una responsabilidad del gobierno ante el Parlamento. Es exactamente eso lo que ha querido decir el texto. La idea que lo inspira puede ser discutible pero en todo caso es lo que el texto quiere decir.

EL PRESIDENTE. Eso es muy importante.

JANOT. Comisionado del gobierno. Nos ha parecido que el punto queda claro por la diferencia de redacción entre el párrafo 1 y el párrafo 2 del artículo 60. El párrafo 1 dice: “El presidente de la República nombra al primer ministro” y no habla de la posibilidad de dar fin a sus funciones. El párrafo 2 dice: “A propuesta del primer ministro, nombra a los demás miembros del gobierno y pone fin a sus funciones”. Es pues el primer ministro quien toma la iniciativa de destituir a tal o cual ministro...⁵⁸

Con toda claridad algunos días mas tarde el general De Gaulle es alertado por una nota de Jerome Solal-Céligny “ relativa a las principales cuestiones planteadas por el CCC” (fechada el 6 de agosto) que sugiere: “Parece evidente que el presidente de la República, que puede poner fin a las funciones de los ministros, previa propuesta del primer ministro, no

⁵⁶ *DPS I*, p. 277, Mollet, 1973, p.60.

⁵⁷ Avril, Pierre, 1987, p. 370.

⁵⁸ *DPS II*, p. 96.

puede sin embargo revocar a este último”.⁵⁹ La respuesta del general es clara.

Por supuesto que no, el presidente no puede revocar al primer ministro, pues de otro modo el primer ministro no podría gobernar libremente...

...El gobierno es responsable ante el Parlamento, no ante el jefe de Estado que es un personaje imparcial que no se mezcla ni debe mezclar en la coyuntura política... Es un árbitro; no se ocupa de la coyuntura política, es la razón entre otras, por la cual el primer ministro y el gobierno no deben ser responsables ante él.⁶⁰

Paul Reynaud remacha el clavo:

Su respuesta es extremada importante y apaciguará ciertamente las inquietudes de aquellos que se preguntan si este anteproyecto se inspira verdaderamente del espíritu de la constitución parlamentaria o del espíritu presidencial.⁶¹

La secuela del debate del CCC se inspira directamente en la doctrina parlamentaria Maurice Dejean y Marcel Waline propusieron inscribirla claramente en el texto, pero no se juzgo útil añadirla a la declaración solemne del general De Gaulle.⁶² La alternativa propuesta al Consejo Interministerial del 19 de agosto liga el retiro del primer ministro a “previa presentación, por éste, de su dimisión”.⁶³ El proyecto proveniente de dicho Consejo confirma: “[el presidente] no puede poner fin...”.⁶⁴

En el Consejo de Estado no se constata que haya habido un debate verdadero sobre este asunto. Fue congruente la expresión de pesar del señor Seligman en el sentido de que la Constitución, que refuerza los poderes del presidente de la República, permita al primer ministro hacerle frente y resistirlo, manteniéndose en su cargo, aún si no están de acuerdo; la respuesta de Marcel Martin es la de un jurista: es la ley del 3 de junio que así lo impone. René Cassin añade una precisión tranquilizadora,

⁵⁹ *DPS* II, p. 300.

⁶⁰ *DPS* II, p. 300.

⁶¹ *Idem*. Sesión de la tarde del 18 de agosto.

⁶² *DPS* II, p. 320.

⁶³ *DPS* II, p. 625.

⁶⁴ *DPS* II, p. 641.

si bien no puede provocar la dimisión del gobierno, el presidente podrá siempre rehusarla si se reúnen las condiciones de los artículos 49 y 50.⁶⁵

Evidentemente, si nos atenemos a los antecedentes registrados, el primer ministro salía reforzado luego de las deliberaciones del Consejo Interministerial del 19 de agosto.⁶⁶ Sin duda demasiado, puesto que se regresará, en la fórmula final, al indicativo-imperativo tan grato al general De Gaulle “pone fin a sus funciones previa presentación por éste de la dimisión del gobierno...”.⁶⁷ Se confirma la impresión de Pierre Avril a la cual nos adherimos sin reserva: tanto en el artículo 49 como en el artículo 8o. nos encontramos frente a “concesiones de redacción encaminadas a desarmar los temores del personal político, sin repudiar completamente la primera inspiración de la doble responsabilidad a la cual el General, tuvo que renunciar con disgusto... y ...provisionalmente”.⁶⁸

II. ¿UN GOBIERNO PARLAMENTARIO?

Si bien el constituyente de 1958 pecó por omisión, o por lo menos abusó de las reservas mentales, en lo que se refiere a las relaciones del gobierno con el Jefe del Estado, no guardó la misma actitud en lo que se refiere a las que habría aquél de sostener con el Parlamento. Hay que partir de la base que la ley del 3 de junio era explícita en esta materia y apegada al derecho político tradicional: separación y colaboración de poderes; “El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo deben estar efectivamente separados de modo que el gobierno y el Parlamento asuman, cada uno su parte y bajo su responsabilidad, la plenitud de sus atribuciones”. “El gobierno debe ser responsable ante el Parlamento”.⁶⁹

Del pensamiento del general De Gaulle, tal como lo revela la reunión constitucional del 13 de junio, se desprende: 1) Que el gobierno debe proceder del jefe de Estado, según lo hemos ya visto y no del Parlamento; pero además, para fortalecer la solidaridad gubernamental “en un país como Francia donde la naturaleza misma de la vida política conduce a la multiplicidad de partidos... los miembros del gobierno no deben... en

⁶⁵ *DPS* II, p. 312.

⁶⁶ *DPS* III, p. 67 (Intervenciones de André Deschamps y Marcel Martin)

⁶⁷ Mollet, 1973, p. 79.

⁶⁸ Avril, Pierre, 1987, p. 372.

⁶⁹ *DPS* I, p. 211.

adelante, seguir actuando como hombres de partido”; 2) que la responsabilidad ministerial se organice “de tal forma que no se genere por cualquier tipo de actos de gobierno sino solamente por algunos específicos y además que no se recurra a ella a cada instante sino sólo a intervalos bien definidos”. “A este respecto existen principios básicos que pueden aprovecharse en los proyectos de reforma constitucional que elaboró el gobierno del señor Pflimin, algunos los cuales valen la pena de adoptarse”.⁷⁰

En la versión del señor Raymond Janot, se trata de construir un “régimen parlamentario saneado” y esta definición ya famosa no es discutida hoy día por nadie:

Es un régimen parlamentario porque el principio de la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento, que está incluido en la ley constitucional, es la definición misma del régimen parlamentario. Pero debe ser un régimen saneado en el sentido que debe evitar la inestabilidad gubernamental y en consecuencia, proporcionar al gobierno los medios necesarios para gobernar.⁷¹

“Racionalizar”, “sanear” el régimen parlamentario, *leit motiv* de las repúblicas precedentes, alcanza su apoteosis en 1958; tomando de nueva cuenta los esfuerzos iniciados en 1955 por Edgar Faure,⁷² desarrollados por el gobierno de Felix Gaillard⁷³ y continuados por el inmediato de Pierre Pflimlin,⁷⁴ el constituyente va a dar forma tanto al sistema de incompatibilidades como al de responsabilidad gubernamental.

Una idea arraigada en la mente del general era que la función ministerial no es compatible con el mandato parlamentario; por tanto, se propone un sistema para la sustitución del parlamentario que es nombrado ministro, se define para éste un estatuto de ineligibilidades al fin de sus funciones, se prohíbe la acumulación de una cartera ministerial y de determinados mandatos locales, se tiene en la mente incluir entre las incompatibilidades, el desempeño de funciones de representación profesional y de ciertas actividades públicas y privadas. El ministro se concibe

⁷⁰ DPS I, p. 245-246.

⁷¹ DPS II, p. 67.

⁷² DPS II, p. 23-99.

⁷³ DPS I, pp. 215-233.

⁷⁴ DPS I, p. 225-228.

como un hombre de Estado que rompe todo vínculo con quienes lo rodean cotidianamente y amenazan con pervertirlo: sobre todo, sindicatos y partidos políticos. En virtud de que tales propuestas rompen totalmente con la tradición del régimen parlamentario francés, poniendo en entredicho el rol de los partidos políticos, son condenadas antes de ser negociadas. Son criticadas en el seno del gobierno y por los parlamentarios, miembros del CCC, entre los cuales Pierre Henri Teitgen expresa: “texto nefasto ...que procede de una concepción teórica y abstracta de la separación de poderes...”.⁷⁵ Tales actitudes no impiden que, apoyándose sobre el ambiente circundante manifiestamente antiparlamentarista desde 1954, los defensores de las incompatibilidades las argumentan como indispensables para no poner en peligro el resultado esperado del referéndum, que habrá de aprobar en definitiva la nueva Constitución y como la poción mágica que por sí misma permitirá erradicar el mal o sea las prácticas viciadas, los usos perversos, en resumen la partidocracia. El camino cuesta arriba recibe a veces inspiración *poujadiste*.⁷⁶ No todos se dejan sorprender por esas (falsas) razones de la evidencia; así, Robert Bruyneel amonesta a sus colegas en estos términos: “¡Cedan al león popular que tiene hambre de parlamentarios, sí, si ustedes lo quieren así! Pero finalmente ¡aprueben sólo aquellas disposiciones que no vayan a tener que lamentar dentro de algunos meses !”.⁷⁷

La batalla será ruda. Se echa mano de diversas tácticas como la posición de artículos para discusión posterior, se recurre a demandas de supresión, se logran compromisos principalmente en la elaboración del estatuto de los reemplazantes, en fin, todo lo que sea bueno para aflojar la camisa de fuerza que pretende atar al hombre parlamentario ministerial. Buen trabajo de los parlamentarios.

El conocimiento reciente del conjunto de los debates constituyentes de 1958 a este respecto, no invalida para nada los estudios realizados a la fecha. Sería suficiente referirse a la valiosa contribución de Michel Ceoara en “Luchaire y Conac”⁷⁸ para estar correctamente informado de las condiciones en que se formaron los compromisos respectivos.

Por el contrario, la elaboración del dispositivo relativo a la responsabilidad política del gobierno ante el Parlamento muestra una unidad no-

⁷⁵ *DPS I*, p. 218.

⁷⁶ *DPS II*, p. 226.

⁷⁷ *DPS II*, p. 542.

⁷⁸ *Cfr.* Ceoara, Michel, “Article 23”, en Luchaire y Conac, 1987, pp. 609-632.

table de puntos de vista de los constituyentes. Tan decidido esfuerzo por la estabilidad une adversarios y nostálgicos de la IV República.

Desde mediados de junio, los consejeros del gobierno proponen anteproyectos que desarrollan las orientaciones básicas dadas el 13 del mismo mes por el general De Gaulle. Se puede constatar que, inspirándose en la trama de los proyectos de reforma constitucional elaborados durante los gobiernos Gaillard y Pflimlin, el señor Michel Debré maneja de frente dos tipos de reflexiones. Cuidadoso de beneficiar a los gobiernos futuros de la mayor eficacia y de la estabilidad que condiciona a ésta, explora dos pistas, separadas o conjuntamente, en forma individual o complementaria, procurando aprovechar las enseñanzas positivas que derivan de cada una de ellas en beneficio de ambas. La primera solución sería un sólo planteamiento de la responsabilidad gubernamental, anual y obligatorio, que tendría como contrapartida que el gabinete quedara beneficiado de una inmunidad tácita durante el resto del año. La segunda solución consistiría en dejar al primer ministro libre de comprometer la responsabilidad del gobierno pero según modalidades que le aseguraran mayor protección que en el sistema anterior.

Una responsabilidad política anualmente exigible o condiciones “saneadas” que protejan al gobierno de actitudes abusivas por parte del Parlamento. Los dos caminos discutidos explican la redacción final del texto constitucional en este importante capítulo.

La primera solución procede evidentemente del “contrato de mayoría”. “Treinta años después...” un constitucionalista llamado Alejandro Dumas podría describir con ironía las ilusiones que generó el proyecto inicial cuya primera versión se presentó el 27 de junio.⁷⁹ Para evitar en el futuro las nefastas prácticas de la IV República “cuestionamientos de confianza implícitos” o “en cadena” o “seudo cuestiones de confianza”, las medidas propuestas parecen hoy una terapéutica ineludible. Los venenos del “sistema” se resumen en una máxima: “El abuso de la cuestión de confianza pone en entredicho la confianza misma”. Por tanto, la supresión de la causa garantiza la desaparición de los efectos; se tratará, como remedio, de elaborar un silogismo constitucional original, la no desconfianza explícita adquiere valor como confianza implícita. Sobre este tema, el grupo de trabajo del ministro de Justicia realiza diversos ensayos partiendo de una base que quedó expresada desde el discurso de

⁷⁹ *DPS I*, p. 292.

Bayeux, el gobierno no debe proceder del Parlamento y por tanto su investidura por éste carece de sentido; es del nombramiento presidencial que deriva su propio título de gobierno y su legitimidad. En tanto que el Parlamento no forme dentro de su seno una mayoría contraria calificada —en pro de un cambio de gobierno— el equipo ministerial goza de su presunta confianza, Al dar forma a esta idea surge la inquietud entre los redactores del futuro artículo 49: ¿por qué no hacer coincidir esta confianza implícita con el otorgamiento correlativo de instrumentos de gobierno suficientes, permitiendo así evitar riesgos adicionales de crisis?

Desde el verano de 1958, Marcel Prélot escribe:

La confianza es presumible y por tanto puede ser tácita... ya no existe la cuestión de confianza.

No hay ya la cuestión de confianza. No hay sino las manifestaciones de desconfianza que se llaman mociones de censura. La moción de censura es la expresión deliberada e inequívoca del rechazo al gobierno mismo o a uno de sus actos. En todo caso, el gobierno puede añadir voluntariamente los casos en que procede una moción de censura, sea haciendo una declaración de política general... sea solicitando la aprobación de una ley no por votación sino que permita la constatación de la confianza por ausencia de una mayoría contraria”.⁸⁰

Lo anterior es un excelente resumen de la filosofía del artículo 49. Antes de llegar a esta solución definitiva, el señor Michel Debré y su equipo de trabajo van a explorar una solución ligeramente diferente; aparece en la reunión de trabajo del 27 de junio:

En la apertura del periodo ordinario de sesiones, el gobierno presenta un informe sobre su acción pasada junto con el programa de su acción futura. Puede entonces ser removido por una moción de censura aprobada por mayoría relativa. Durante el curso de las sesiones el gobierno puede igualmente ser removido por una moción de censura, pero ésta no puede adoptarse más que por mayoría calificada (consistente en la mayoría absoluta de los miembros que componen la Asamblea Nacional), y aprobada una vez transcurrido un periodo de ocho días naturales a partir de su presentación a menos que el gobierno solicite que dicho plazo se reduzca.⁸¹

⁸⁰ Prélot, 1858, p. 44.

⁸¹ *DPS I*, p. 293.

Alerta contra un lamentable regreso al “voto de investidura”, el señor Michel Debré descarta la primera hipótesis de su proyecto del 12 de julio y la reformula en esta forma:

En el curso de la primera sesión del periodo ordinario, el gobierno tiene la obligación de hacer una declaración. Esta puede dar lugar a un debate, en el curso del cual puede depositarse una moción de censura, que es votada de inmediato. Fuera del caso previsto en el párrafo anterior, ninguna moción de censura es admisible si no contiene un número de firmas al menos igual a la quinta parte de los miembros que integran la Asamblea y la votación no podrá tener lugar sino ocho días naturales después del depósito de tal moción, a menos que el gobierno solicite que el voto tenga lugar en una fecha más cercana.⁸²

A partir de esta fecha, la propuesta del ministro de Justicia recibe ajustes. De la “quinta parte se pasa a una décima parte”; los “ocho días hábiles” se reducen “a cuarenta y ocho horas”. No son sino arreglos de detalle. Sin embargo, después de un último intento, el 11 de agosto, el señor Debré abandona su sistema en beneficio de lo que el general llama: “el proyecto Pflimlin”; sabemos hoy las razones gracias a sus *Memorias*, mi proposición pareció demasiado ambiciosa a los ministros y, según parece, incomodó al general este *rendez vous* anual entre gobierno y Asamblea, ajeno al presidente de la República”.⁸³ Continúa el señor Debré sus trabajos buscando ligar la confianza gubernamental al otorgamiento de medios de acción al primer ministro y a su equipo. Esta solución global habría de quedar escindida en varios artículos en el texto definitivo de la Constitución.

El gobierno no debe ser removido con facilidad y debe tener los medios efectivos de gobernar. Para alcanzar este doble objetivo, fueron presentadas varias soluciones desde 1955 hasta los primeros meses de 1958. Además de la reglamentación de la confianza y de la censura se pensó que era preciso poner fin a las presiones de las “oligarquías mendicantes” que era necesario dejar un amplio campo de acción al poder gubernamental; lejos de ser un simple ejecutivo, el gobierno debe tener los medios para conducir una acción eficaz. El señor Raymond Janot lo explica claramente:

⁸² *DPS I*, p. 330.

⁸³ Debré, J. L., 1988, p. 380.

Para asegurar la estabilidad gubernamental, se vio, por una parte, que era conveniente rodear el arranque y desarrollo de la actividad gubernamental, de un número suficiente de garantías, pero se vio también que en gran medida se trataba no tanto de resolver problemas difíciles, como de hacer que los problemas difíciles se presentaran con la menor frecuencia posible... En el mundo moderno, quíerese que no, gobernar significa no solamente orientar una política o tomar decisiones aisladas sino definir una política y llevarla a cabo mediante la expedición de textos de carácter general, es decir reglamentar”.⁸⁴

Lo anterior conduce a extender el dominio reglamentario en relación al de la ley y, entre paréntesis, cuestionar un tanto la aplicación estricta del principio de separación de poderes al introducir clandestinamente una noción nueva, la del “poder normativo”, compartido entre el gobierno y el Parlamento; tal propuesta implica, por añadidura, que el Parlamento autorice la intrusión ocasional del reglamento en el campo de la ley. Dos preguntas pueden plantearse al respecto: 1) ¿De qué panoplia de medios conviene dotar al gobierno? 2) ¿De qué manera es conveniente otorgarla sin generar una crisis?

La panoplia de medios había dado lugar a serias reflexiones durante los gobiernos precedentes. Se hace indispensable una determinación material, por su naturaleza difícil, de los respectivos dominios de la ley y del reglamento, aunada a la selección de un método que permita extender, según las necesidades, el que corresponde al reglamento. Se pensó que durante el periodo intermedio entre las sesiones parlamentarias el gobierno puede intervenir a título concurrente y alternativo en el ámbito de las leyes; podría así modificarlas, abrogarlas o remplazarlas. Esta solución —y las consecuencias que de ella se desprenden— está en el origen o en el espíritu del dispositivo de diversos artículos del texto final (delegaciones legales en el artículo 37 párrafo segundo y sistema de ordenanzas del artículo 92). Se pensó también que, durante el mismo periodo, el gobierno pudiera otorgarse los medios financieros para la realización de su política. Después de algunas argumentaciones tergiversadas tales extensiones de la facultad legislativa serán consideradas como ligadas a la aprobación previa del programa gubernamental (artículo 34 del anteproyecto del 26-29 de julio)⁸⁵ y cubrirán el campo menos preciso de

⁸⁴ *DPS I*, p. 71.

⁸⁵ *DPS I*, p. 508.

las “medidas que normalmente corresponden al ámbito de la ley”.⁸⁶ Es el artículo 38 en el texto final de la Constitución.

Proporcionar al gobierno los medios para gobernar es una cosa; establecer las modalidades de su otorgamiento es una cuestión más compleja; ¿Deben (tales modalidades) ligarse a una investidura parlamentaria que según se ha visto no está en el ánimo de los constituyentes pero que no podría asegurarse que está completamente fuera de él? ¿Serían el corolario tan sólo de la aprobación del programa gubernamental? o ¿podrían ligarse a eventuales declaraciones posteriores de política general? El dispositivo más completo y más acabado se propone el 10 de julio; en él se prevé:

La aprobación, por parte de las asambleas, del programa de política general expuesto ante ellas por el primer ministro lleva consigo la autorización a éste de dictar por medio de ordenanzas, en determinadas materiasdisposiciones de carácter general que pueden, en su caso modificar, abrogar o remplazar textos legislativos en vigor.⁸⁷

Programa y declaración de política general no se distinguen aún. Las ordenanzas son consideradas ante todo, como un medio reglamentario de modificación de los textos legislativos más que como una verdadera habilitación legislativa. En fin, un lazo directo une la aprobación del gobierno y el otorgamiento implícito de los medios normativos y financieros necesarios para su actividad. Es así natural que los miembros del CCC se inquieten de este camino; así, Gilbert-Jules:

Yo quisiera saber si el texto pretendido... exige un doble procedimiento, es decir, primero una aprobación del programa por la Asamblea Nacional, enseguida el voto del Parlamento para poder expedir una ordenanza o si la aprobación de los programas por la Asamblea Nacional, habiéndose dado en el momento de la constitución del Ministerio, es suficiente para obtener en seguida ese voto de delegación de poderes.⁸⁸

A una pregunta mal hilada, la respuesta del señor Janot se devela en la penumbra:

⁸⁶ *DPS* II, p. 648.

⁸⁷ *DPS* II, p. 420; Debré, 1975, p. 79.

⁸⁸ *DPS* II, p. 285.

...No hay duda que a lo que se hace alusión por esa parte de la frase, de la cual puede uno preguntarse si es absolutamente necesaria, es la aprobación del comienzo; es el primer debate en el momento en el cual el gobierno se presenta. O en su caso, lo que se deriva de acontecimientos nuevos; el gobierno declara lo que va a hacer, expone las metas que va a perseguir.⁸⁹

Lo anterior prueba que la distinción entre los dos tipos de circunstancias no se ha aún realizado. Como sea, Paul Reynaud pide que se acepte suprimir la parte de la frase “después de la aprobación de su programa”, y el señor Janot acepta.⁹⁰ El texto cambia así de contenido, porque en adelante el gobierno puede “para la ejecución de su programa, pedir al Parlamento la autorización de proceder por ordenanzas”. Esta hipótesis es distinta de la que liga la facultad reglamentaria a la eventual investidura parlamentaria o a una declaración de política general. En verdad, los debates han hecho sentir la necesidad de evitar cualquier riesgo de resurrección de un procedimiento solemne de investidura parlamentaria. En una carta a Guy Mollet y a Pierre Pflimlin, Michel Debré rinde un último homenaje a su proyecto inicial⁹¹ y subraya su cuidado sobre el saneamiento de la responsabilidad facultativa del gobierno.

En los comienzos del año 1958, el gobierno de Felix Gaillard había efectuado una síntesis de los instrumentos del parlamentarismo racionalizado tanto en la República Federal de Alemania como en Italia. En la búsqueda de soluciones jurídicas a la inestabilidad ministerial consideró una multitud de procedimientos: la recepción condicionada de una moción ligada al número de sus signatarios, el descuento de votos no reteniendo más que aquellos favorables a la moción —las abstenciones y ausencias consideradas como contrarias a ella—, la inclusión en la moción de un verdadero programa alternativo de gobierno y la indicación de aquél de los signatarios de quién se propone su nominación como presidente del Consejo, etcétera. Y como punto fundamental, que el texto sobre el cual el gobierno ha comprometido su responsabilidad pueda considerarse como adoptado, si ninguna moción de censura le es opuesta y aprobada. El proyecto del gobierno del señor Pflimlin se inspira en las ideas anteriores con algunas pequeñas modificaciones. El gobierno debe ser investido por

⁸⁹ *DPS* II, p. 285.

⁹⁰ *DPS* II, p. 287.

⁹¹ *DPS* II, p. 699.

la duración de la legislatura y no puede ser derrocado sino por una moción de censura aprobada que contenga la propuesta de investidura de un nuevo presidente del Consejo; en caso de rechazo o dimisión de éste último se plantearía una crisis ministerial que permitiría previa disolución, recurrir al pueblo en las elecciones consiguientes.⁹²

Sobra decir que el artículo 49 no presenta originalidad alguna. Está en el hilo de las reflexiones que Guy Mollet, Antoine Pinay y Pierre Pflimlin aceptaron de buen grado, prefiriéndolas en todo caso a la solución propuesta por Michel Debré que consideraron demasiado brutal.⁹³

Es inútil volver a tomar aquí la relación histórica de la elaboración de esas disposiciones, bien conocidas de los constitucionalistas después de los análisis que al respecto hicieron Francois Luchaire⁹⁴ y de Jean-Claude Colliard.⁹⁵ Sólo retendrán nuestra atención los aspectos sobresalientes del proceso constituyente, aún cuando la publicación en conjunto de los documentos respectivos no aporta nada al lector ya prevenido. Señalemos simplemente que el debate permitió llegar a un acuerdo para conjugar las grandes líneas de los proyectos Gaillard y Pflimlin; por el contrario se presentaron divergencias entre los constituyentes sobre algunos puntos sensibles: el rol del Senado, la adopción de la ley por ausencia de censura y las modalidades de la disolución.

Cuanto menos se plantee la cuestión de confianza, más se supone que la confianza se adquiere. Suprimiendo la causa se tiene razón de pensar que los efectos quedarán conjurados. Asumiendo una ingenuidad falsa que oculta la complicidad que lo une al CCC, el general De Gaulle se regocija al hacer un exorcismo del mal:

No sé si han ustedes notado la atención que hemos dadoal dispositivo en virtud del cual hemos considerado que el primer ministro puede comprometer la responsabilidad de su gobierno sin que hayamos mencionado la expresión “cuestión de confianza”; en realidad se trata de condiciones que son idénticas al planteamiento de la cuestión de confianza ya que hemos dicho que en todo proyecto de ley o en todo proyecto de moción, el primer ministro después de deliberar en Consejo de Ministros, puede, comprometer la responsabilidad del gobierno, es decir, puede indicar a la

⁹² *DPS I*, p. 226.

⁹³ Debré, M., 1975, pp. 237 y 238.

⁹⁴ Luchaire, 1961.

⁹⁵ Colliard, 1987, pp. 956 y 996.

Asamblea: “ si tienen ustedes confianza en mí, voten lo que el gobierno demanda, si no tienen confianza en mí, el gobierno desprenderá las consecuencias que de ello deriven aún si no hay moción de censura”.⁹⁶

Los constituyentes se satisfacen con modificar en detalle el mecanismo propuesto. Se aprueban condiciones drásticas, de una quinta parte de firmas y ocho días naturales de plazo, antes de la votación de la censura planteada se cambia a un décimo y veinticuatro horas para votar sobre la responsabilidad del gobierno; los plazos uniformados a dos días naturales en cualquier hipótesis, planteados por el Consejo de Gabinete, quedan transformados por el Consejo de Estado en cuarenta y ocho horas. Ahorraremos al lector algunas discusiones por puntos menores sobre los conceptos de mayoría absoluta, de mayoría calificada, de curules vacantes, de diputados “electos y vivos” a riesgo de incomodar a los fanáticos del derecho positivo por la poca técnica de lo que se hizo gala en el manejo de conceptos. Todas estas cuestiones no plantearon problemas políticos mayores y fueron resueltas sin dificultad alguna.

No ocurrió lo mismo respecto a las disposiciones susceptibles de contener lo que se consideró eran atentados de reducción del papel del Parlamento y particularmente de la Asamblea Nacional.

¿Cuál fue el problema con el Senado? La ley del 3 de junio organiza la responsabilidad del gobierno ante el Parlamento.

Robert Ballanger pidió en su momento a la Asamblea Nacional una modificación del texto de la ley constitucional propuesta a fin de precisar que la responsabilidad del gobierno no podría comprometerse sino “ante la Asamblea electa por sufragio universal directo”.

El rechazo de tal propuesta por 375 votos contra 205,⁹⁷ ¿significaba la imposición de igualdad de las dos Cámaras en el ejercicio de esta facultad? Ya en el CCC después de haberse abierto el punto a debate,⁹⁸ se resolvió en beneficio de la sola Cámara Baja. Obviamente esto no podía satisfacer al grupo dentro del CCC que representaba a la Cámara Alta de la IV República, particularmente solidarios, más allá de partidarios políticos, cuando se trató de defender la presencia política de la misma y no dejarla relegada solamente a una función protocolaria. Es ciertamente fascinante seguir el intercambio de correspondencia entre los señores

⁹⁶ *DPS* II, p. 304.

⁹⁷ *DPS* I, p. 181.

⁹⁸ *DPS* I, p. 251.

Gilbert-Jules y de Montalembert con el presidente del Consejo de la República, (designación oficial de la segunda Cámara) Monnerville, que desde su convalecencia en Aix-les-Bains, pacientemente manejó los hilos de esta maquinación republicana al centro de la cual estaba Francois Goguel, Secretario General del Consejo de la Republica, lo que nos asegura la pureza de las intenciones: No se pretende retornar a los malos hábitos del Senado de la III República, pero sí quiere confirmar el principio de la plena y entera competencia normativa de la segunda cámara que aceptaría gustosamente reforzar la legitimidad del gobierno.

Para el señor Pierre-Henri Teitgen:

No parece admisible que un gobierno sea responsable ante dos asambleas... cuando son, por razón de reclutamiento, modo de elección y composición de características diferentes.

¿Qué pasará el día en que el gobierno sea removido por el Senado y sin embargo tenga la plana confianza de la Asamblea Nacional? Llegaríamos a un estancamiento de las instituciones.⁹⁹

El señor Maurice Dejean hace eco, manifestando su temor cuando vislumbra las dificultades de un gobierno que se apoya en una de las Cámaras sin tener el sostén de la otra. Se comprende bien la razón por la cual el señor Francois Valentin manifiesta el 13 de agosto:

Es afortunado que los señores de Montalenbert y Gilbert-Jules hayan obtenido del CCC el voto de una modificación debido a una transacción propuesta por el señor Coste-Floret... este texto reconoce sin ambigüedades la preponderancia política de la Asamblea Nacional que puede, con exclusividad tomar la iniciativa de hacer efectiva la responsabilidad de un obierno por el voto de una moción de censura. Pero reconoce también el carácter político del Senado, ante el cual el gobierno queda en libertad de comprometer su responsabilidad. Es esencial que se mantenga la redacción propuesta por el CCC. A falta de ello el futuro Senado sería una Cámara de los Lores, colmada de honores y consideraciones pero privada de facultades.¹⁰⁰

⁹⁹ *DPS II*, p. 204

¹⁰⁰ *DPS II*, p. 722.

La decisión se plantea ante el Consejo Interministerial del 19 de agosto.¹⁰¹ No queda sino asegurarse, ante el Consejo de Estado, que lo planteado de manera alguna es contrario al espíritu de la ley del 3 de junio, al combinar una responsabilidad de principio ante el Parlamento y su realización efectiva solamente ante una de las cámaras que lo componen, la Asamblea Nacional. La Comisión Constitucional examina con atención los argumentos de derecho y las dificultades de redacción. Algunos utilizan de nuevo los argumentos ya invocados a raíz del voto de la ley del 3 de junio y después ante el CCC. Se requerirá interpretar la palabra “Parlamento” contenida en la ley constitucional, como clara decisión de fundar un régimen... parlamentario y no como una anticipación sobre el carácter mono o bicameral del Parlamento futuro, ni sobre las condiciones prácticas para hacer efectiva la responsabilidad del gobierno ante él. No obstante el presidente de la Asamblea del Consejo de Estado, Latournerie, replica a Raymon Janot que aboga por la responsabilidad solamente ante la Asamblea: “Yo no me dejaría convencer por esos argumentos... considero que restringir la responsabilidad del gobierno ante una sola cámara, sería ir en contra de la evolución de la IV República, de una vieja tradición y aún del espíritu general de la Constitución que nos es sometida”.¹⁰²

Se objeta entonces que el Senado no podría ser disuelto y que en el régimen parlamentario censura y disolución están inseparablemente unidas, se recuerdan, además los peligros de la III República, etcétera. Esta sesión de trabajo con debates de derecho constitucional resulta excelente; el expediente completo se reenvía a la Asamblea General del Consejo del Estado, a quien corresponde ahora la negociación y conciliación definitivas. Ahí, el debate cambia ligeramente de terreno. Se argumenta que una responsabilidad ante dos Cámaras multiplica por dos los riesgos de crisis, como lo acredita la experiencia de las cuestiones de confianza ante el Consejo de la República. La solución transaccional que se logra encontrar satisface a todos puesto que no lesiona a nadie. El primer párrafo del artículo 49 no se aplica sino a la Asamblea Nacional que, con exclusividad, tiene la facultad de aprobar el programa del nuevo gobierno. En compensación, el primer ministro puede comprometer la responsabilidad de su gobierno sobre una declaración de política general, tanto ante a la Asamblea como ante el Senado. Esta facultad no va acompañada de la obliga-

¹⁰¹ *DPS* II, p. 631.

¹⁰² *DPS* III, p. 150 y 151.

ción de dimitir en el caso de recibir el voto negativo de la Cámara Alta. Todos reconocen que los primeros ministros no harán uso de ella sin estar seguros de obtener un resultado positivo.

La cuadratura del círculo se encuentra así y todos quedan satisfechos de obtener lo deseado por cada quien.

Por el contrario, no fue el caso en lo que concierne a la adopción de la ley ante la falta de acuerdo o el silencio de los censores del gobierno, el futuro y célebre artículo 49 párrafo tercero.

Hasta fines de julio la redacción del artículo 49 organiza el compromiso de responsabilidad del gobierno sobre su programa o sus declaraciones de política general, las modalidades de la moción de censura y la obligación del primer ministro de presentar la dimisión de un gobierno censurado. El anteproyecto presentado al Consejo de Gabinete el 23-25 de julio contiene una innovación agregando el párrafo asesino: “Cuando, después de deliberación del Consejo de Ministros, el gobierno compromete su responsabilidad sobre el voto de un texto, este es considerado como adoptado si, dentro de los tres días siguientes, no se vota una moción de censura”.¹⁰³

Tal es la versión sometida al CCC. Cuando éste recibe al general De Gaulle, el 8 de agosto, el presidente Paul Reynaud se manifiesta vigorosamente contra lo que considera un atentado a los derechos de la Asamblea Nacional.

El artículo ...priva a la Asamblea Nacional del derecho de votar la ley cuando la aprobación de esta compromete un voto de confianza caso en que obviamente la ley reviste una importancia destacada. La disposición propuesta concede, en este caso, un simple derecho de veto. En mi criterio, este artículo.... es el modelo mismo de la muralla de papel puesto que, cuando haya en la Asamblea una mayoría decidida a remover al gobierno, dicha mayoría dirá: “el gobierno quiere hacernos votar una ley funesta para el país. No es nuestra culpa si en la Constitución se inscribió que es necesario cubrirla de una reprobación general. Pero estamos obligados, para evitar la ley funesta de votar la moción de censura”.¹⁰⁴

El general no responde a la ofensiva, sino trata sólo de tranquilizar o adormecer a los inquietos:

¹⁰³ *DP*S I, p. 486.

¹⁰⁴ *DP*S II, p. 303.

Yo querría responder a un ...punto que ustedes han invocado y que se refiere al procedimiento propuesto en el anteproyecto a propósito, para decirlo con claridad, de la salida de las crisis ministeriales. Es suficientemente preciso y suficientemente detallado. Por supuesto que sobre este punto particular el Comité sugerirá que sea examinado con el mayor cuidado posible.¹⁰⁵

El asunto queda pues abierto y confiando a la imaginación del CCC. Paul Reynaud vuelve a la carga, con una particular belicosidad a raíz de la reunión del 13 de agosto. Haciendo énfasis de la *capitis diminutio* infligida al Parlamento como resultado de múltiples disposiciones de la Constitución, pone en la picota al párrafo tercero:

Podemos evidentemente criticar mucho la gestión de los asuntos en el pasado por parte del Parlamento... pero no creo que sea correcto deshonrar como principio a la Asamblea Nacional para asegurar el porvenir. Porque, no creo que exista una sola asamblea en el mundo (ni siquiera los soviéticos que unánimemente levantan la mano para votar afirmativamente lo que se les presenta), donde la ley no sea votada, donde no haya gente que voten “a favor” y quienes voten “en contra”. Disminuir a tal punto la Asamblea Nacional hacía el futuro, sobre el plano moral y sobre el plano político es un error capital... les aseguro que no me atrevería a presentarme ante una asamblea interparlamentaria si llevara la representación de la única asamblea en el mundo que no tiene el derecho de votar la ley, que inspiró tan poca confianza a quienes hicieron la Constitución, a nosotros mismos ...que esta Asamblea vaya a ser considerada como un incapaz, un lisiado que no tiene el derecho de decir libremente: yo discuto esta ley y la apruebo o la desapruebo.¹⁰⁶

Ninguna voz apaciguadora se elevó para hacer callar la prevención del Presidente del CCC contra este sistema:

Que no concede a una Asamblea que proviene del sufragio universal más que un derecho de veto, por otra parte amañado puesto que tácitamente se le anexa la autoridad de los votos de los ausentes y de los enfermos, que no cuentan, pero que son hostiles a la política del gobierno y de su proyecto

¹⁰⁵ *DPS* II, p. 303.

¹⁰⁶ *DPS* II, pp. 494 y ss.

de ley; se pretende hacer como en Marsella donde se hacía votar hasta los muertos.

Ante el vigor y la calidad del autor del ataque y beneficiando, nos parece, del apoyo discreto de los representantes del SFIO y del MRP, el gobierno se ve obligado a echar marcha atrás, al menos en apariencia. Michel Debré consciente manifiesta:

Si la regla absoluta fuera que un gobierno sirviéndose del párrafo tercero declarara que pone en juego la cuestión de confianza sobre un texto comprometido con la moción de censura, la ley pasaría sin mayoría. Reconozco que la aplicación de este párrafo tercero repetido cada mes y durante varios años, sería la destrucción no sólo del sistema, sino de la autoridad gubernamental misma.¹⁰⁷

Propone ligar el párrafo tercero con la aprobación del programa gubernamental: la responsabilidad no se comprometerá más que sobre un texto esencial para el programa previamente sometido al Parlamento... Tranquilizador, añade: “Hay un último candado difícil, molesto, y que solo tiene valor si es ocasionalmente aplicado, es el candado del párrafo tercero”.¹⁰⁸

El asunto es convenido, el CCC no insistirá sobre el principio de ésta disposición, aunque algunos de sus miembros manifiesten su disgusto.¹⁰⁹ El Consejo de Estado no hace otra cosa que aportar precisiones jurídicas a fin de evitar los abusos antes denunciados, se determina el plazo de presentación formal de una moción de censura en respuesta al compromiso de responsabilidad, que será de veinticuatro horas.¹¹⁰ En la Asamblea General de dicho órgano, Geoge Boris expresa un último escrúpulo dado que se inquieta por que un texto sea adoptado “sin que haya la menor sombra de discusión en la Asamblea”.¹¹¹ El señor Janot lo tranquiliza haciendo valer la preeminencia de la táctica parlamentaria más que al texto: “una cuestión de confianza ...sin que haya habido un mínimo de intercambio de ideas será en la práctica algo inconcebible”. Y el señor Burnay tranquiliza a todos:

¹⁰⁷ *DPS* II, p. 505.

¹⁰⁸ *DPS* II, p. 506.

¹⁰⁹ Mignot, 1958, p. 57.

¹¹⁰ *DPS* II, p. 153.

¹¹¹ *DPS* III, p. 355.

Este texto recapitula los presentados por parlamentarios en diversas ocasiones. No ha sido objeto de una sola objeción en el Comité Consultivo Constitucional... los antiguos parlamentarios que forman parte del gobierno actual son quienes más han sostenido el texto. No es pues por parte de los parlamentarios que se presentarán las objeciones.¹¹²

Aun en una República no se podrá ser más realista que el rey. Después de algunos intercambios de puntos de vista suplementarios, el artículo 49 párrafo tercero se adopta definitivamente.¹¹³

La intención aparente del constituyente de 1958 fue que la remoción del gobierno no procediera sino por el voto de la moción de censura por la Asamblea Nacional; por lo menos, dicha remoción no sería obligatoria más que en ese caso. Esta conclusión evidente no dejó de suscitar algunas controversias que se refirieron no tanto al principio como a sus consecuencias. Desde las primeras semanas de elaboración del artículo 50, se previó que “la adopción de una moción de censura obliga al primer ministro a presentar al presidente de la Republica la dimisión del gobierno”. Es la consecuencia más inmediata, más elemental, de la ley del 3 de junio. El 2 de julio, Michel Debré desprende una conclusión eventual: dimisión dada no es obligatoriamente aceptada. El árbitro como el comandador del drama regresa al mundo de los vivos. El jefe de Estado puede rehusar la dimisión del gobierno y disolver la Asamblea Nacional a fin de transferir la decisión al electorado.¹¹⁴ Este procedimiento se mantiene dentro de la lógica del régimen parlamentario y nadie objeta que en esta hipótesis el gobierno permanezca, sin plantearse por otra parte la cuestión de saber si queda limitado a la resolución de asuntos corrientes.

Paul Reynaud, en el seno del CCC, lleva una ofensiva severa a favor de su idea fija bien conocida: la disolución automática. Los argumentos desarrollados pacientemente por los señores Teitgen, Triboulet y Dejean no alcanzan a convencerlo, los del maestro Vedel, leídos en sesión son descartados por un manotazo “un profesor eminente, pero que no tiene ninguna experiencia parlamentaria...”.¹¹⁵ Se mantiene persuadido que para atemperar los ardores del parlamentarismo en crisis, nada puede resul-

¹¹² *DPS* III, p. 356.

¹¹³ *DPS* III, p. 361.

¹¹⁴ *DPS* I, p. 331.

¹¹⁵ *DPS* II, p. 503.

tar tan eficaz como la certidumbre de un llamado a los electores: “la disolución automática es más eficaz y más correcta que esos mediocres artículos” afirman los defensores de la tesis gubernamental.¹¹⁶

No se trata en verdad, que de una última batalla para salvar el honor. La disolución discrecional, arbitral se mantiene en beneficio del presidente de la Republica, acompañada, es verdad, de una advertencia de Paul Coste-Floret:

La disolución no debería ser privativa del presidente de la República sino del presidente del Consejo porque sin ello se crearía una situación que objeta con razón el señor Paul Reynaud: someterse o dimitir. De admitirse se politizaría el rol del jefe de Estado y se iría en contra de la consolidación de poderes que se busca.¹¹⁷

Sin pérdida de tiempo, el señor Michel Debré rehusará especificar en el texto cuales son los derechos y obligaciones del presidente frente a un gobierno censurado:

No creo que sea necesario introducir en la Constitución las opciones que se presentan a un presidente de la Republica que decide la aceptación de la remoción o bien la disolución. El presidente de la Republica puede, en tal caso, decir al primer ministro: “rehuso su dimisión y disuelvo o bien puede decir “nombro un nuevo gobierno”. Creo verdaderamente que las posibilidades que se ofrecen al presidente de la Republica si decide la disolución no forman parte de los textos constitucionales.¹¹⁸

“En todo caso” reitera Paul Reynaud lo normal, lo que pasa en Inglaterra es “que el primer ministro tiene la decisión de su dimisión”. El ministro de justicia repite: “Debe presentar su dimisión y dejar al presidente de la Republica las opciones necesarias, en el caso puede tomar la decisión de disolver” Pierre Marchacy se felicita: “Fue muy interesante plantearse esta cuestión. Al menos su respuesta figurará en los trabajos preparatorios y se podrá encontrar base de interpretación en ella”. “Es una opinión personal”, rectifica Michel Debré prudentemente.¹¹⁹ El pro-

¹¹⁶ *DPS* II, p. 734.

¹¹⁷ *DPS* II, p. 81.

¹¹⁸ *DPS* II, p. 514.

¹¹⁹ *DPS* II, p. 514.

blema queda arreglado; se han puesto obstáculos reiterados a los constituyentes que han pretendido limitar las competencias del árbitro.

La causa de tal actitud es entendible. El enunciado del gobierno-institución en el discurso constituyente se ha beneficiado manifiestamente de un consenso general, entre los autores del texto, de poner fin a los abusos del parlamentarismo a la francesa.¹²⁰ Esta unanimidad sobre el objetivo a lograr ha sido el terreno sobre el cual el general De Gaulle y sus colaboradores cercanos pudieron realizar una notable operación de acción psicológica que alcanzó a veces a intoxicar; hombres tan razonables como Paul Reynaud, Pierre Marcilhacy o Marcel Waline se repetían “el árbitro no gobierna”, dejándose deslumbrar por los espejismos de un concepto que Michel Debré, quien sobre el particular no duda un instante, cubrirá “la autoridad” de un jefe de Estado¹²¹ “que participa en el ejercicio del Poder Ejecutivo”.¹²² Ofuscados por la exégesis de los textos, ansiosos de conservar en su beneficio un ambiente institucional familiar, poco o mal informados de la sugerencias hechas por aquellos que los precedieron, legistas y políticos constituyentes parecen haber desempeñado escrupulosamente su rol en los procesos de elaboración sin darse cuenta de que a sus espaldas el general, el señor Michel Debré y sus fieles lugartenientes

¹²⁰ Sintomáticamente a este respecto se registra la pregunta que plantea Paul Reynaud, a propósito del papel prominente del presidente de la República planteada a raíz del debate de censura del 4 de octubre de 1962:

“...¿Cómo es que hemos llegado a éste desorden intelectual? He aquí la respuesta: el general De Gaulle ha querido acumular los honores debidos al jefe de Estado y los poderes del primer ministro, él ha querido ser a la vez Churchill y el rey Jorge VI el Canciller Adenauer y el presidente Lubke por lo cual la Constitución de 1958 ha sido condenada desde el principio.

Para realizar su designio el general De Gaulle ha escogido sus primeros ministros y sus ministros entre sus familiares y entre altos funcionarios de gran talento habituados a obedecer a sus superiores jerárquicos.

Así después de cuatro años pese al artículo 20 de la Constitución, Francia ha sido gobernada por el presidente de la República, lo que fue aceptado por unos y tolerado por otros, en razón de la prueba cruel que Francia sufría con motivo de Argelia”. (Mopin, 1989, p. 51).

¹²¹ Cuando el general de Gaulle le pide que proponga al Comité Interministerial “un artículo que sancionara oficialmente el título de jefe de Estado él lo hace, y provoca un verdadero grito de indignación... por parte de Guy Mollet y Cassin, los cuales evocan a Vichy”. Debré, J. L., 1988, p. 374.

¹²² El proyecto preparado por Jérôme Solal-Celigny a petición de Michel Debré contenía: “él (jefe de Estado) no interviene en el ejercicio normal del Poder Ejecutivo más que...”. Somos nosotros quienes subrayamos un detalle tal vez insignificante.

modificaban profundamente las reglas. Creían presentar batalla cuando otros los despojaban de las armas.

Es inevitable recordar el juicio más bien impertinente que hizo Paul Reynaud a propósito de “el eminente profesor sin experiencia parlamentaria” ¿Era verdaderamente indispensable esta última para observar y analizar las instituciones y el derecho político con inteligencia e imparcialidad?

La Constitución no efectuó tan solo un reparto de atribuciones, sino que operó también una distribución de armas entre los diversos protagonistas de la contienda política. Sin embargo, si la repartición de atribuciones podría parecer equilibrada, por el contrario la distribución de las armas que debían portar los diversos contendientes, se hizo en beneficio de una superioridad aplastante e incondicional de un solo hombre: el presidente de la República.¹²³

III. BIBLIOGRAFÍA

- AVRIL, Pierre, "Article 80.", en Luchaire y Conac 1987, pp. 369-386.
- COLLIARD, Jean-Claude, 1987, "Articles 49,50,51", en Luchaire y Conac, 1987, pp. 955-996.
- CONAC, G. Prard, 1987, "Article 50.", en Luchaire y Conac, 1987, pp. 229-323.
- DECRE, Jean Louis, *La Constitution de la Ve. République*, prefacio de Michel Debré, París, Presses Universitaires de France ("Droit d'aujourd'hui"), 1975.
- DEBRÉ, Michel, *Trios Républiques pour une France. Memoires*, París Albin Michel, 1946-1958, t. II.
- DUVERGER, Maurice, *Demain la République*, París, Julliard, 1958,
- LUCHAIRE, Francois, 1961, *La responsabilité du Gouvernement devant le Parlement*, París, La Documentation française, 1961.
- LUCHAIRE, Francois y CONAC, Gerard (dirs.) *La Constitution de la République française*, 2a. ed., París, Economica, 1987.
- MASSOT, Jean, *L'arbitre et le capitaine. Essai sur la responsabilité présidentielle*, prefacio de Rene Remond, París, Flammarion, 1987.

¹²³ Vedel, Georges, *Introduction aux études politiques*, París, Les Cours de droit, 1965-1966, pp. 165 y ss.

- MIGNOT, André, *La nouvelle constitution. A l'usage des électeurs du 28 septembre 1958*, París, NMPP, 1958.
- MOLLET, Guy, *Quize ans apres...1958-1973*, París, Albin Michel, 1973.
- MOPIN, Michel, *Les grands debats parlementaires de 1875 a nos tours*, París, La Documentarion francaise, 1989.
- PRELOT, Marcel, *Pour comprendre la nouvelle Constitution. Etudes et documents*, París, Editions du Centurión, 1958.