

EL PODER EJECUTIVO DE FRANCIA Y SU INFLUENCIA

José Luis LAZZARINI

SUMARIO: I. *El Poder Ejecutivo en la quinta República francesa.* 1. *Algunos antecedentes de la República.* 2. *Caracteres fundamentales de la V República.* 3. *La Constitución de 1958.* 4. *El presidente de la República.* 5. *El gobierno.* II. *El Ejecutivo fuerte de Alberdi.* III. *Crecen las facultades del presidente americano.* IV. *Influencia del Ejecutivo francés en América.* 1. *Introducción.* 2. *La reforma en Uruguay.* 3. *La reforma en Perú.* 4. *La proyectada reforma argentina.*

I. EL PODER EJECUTIVO EN LA QUINTA REPÚBLICA FRANCESA

1. *Algunos antecedentes de la República*

Así como el presidencialismo tiene su partida de nacimiento en la Constitución de Estados Unidos de 1787 y se expande por América, el parlamentarismo tiene su cuna en Inglaterra y es imitado por Europa; pero, tanto en el régimen presidencial como en el régimen parlamentario, las imitaciones difieren de sus modelos, fundamentalmente, en la práctica de sus instituciones. Francia fue quien expandió por Europa los principios que se dieron con el constitucionalismo, e imitó el régimen parlamentario de Inglaterra; pero, con la diferencia de que en la isla era el resultado de una tradición política y en Francia fue un orden, producto de la creación racional de la revolución. Esta es, entre otras, una de las causas por las que la institución no va a llevar a Francia la estabilidad política que trajo aparejada en Inglaterra.

La revolución francesa separa claramente las instituciones del *ancien régime* de las del *nouveau régime*. Antes de 1789 estuvo la monarquía, después la inestabilidad que trajo la revolución y, desde 1870 hasta hoy, el régimen parlamentario; no obstante, según las tesis de Hauriou, Francia ha cerrado siempre un círculo que comienza con el gobierno revolucionario, hasta que nuevamente empieza con la revolución. Si bien es cierto que la carta de 1814 y la Constitución de 1830 mantienen

durante 30 años un régimen parlamentario semejante al de Inglaterra, es a partir de 1870 con la III República que Francia comienza, con la Constitución de 1875, un orden estable que continúa luego, la IV República con la Constitución de 1958.

En el sistema presidencial, el ejecutivo es ejercido por una sola persona y los ministros son sus colaboradores; el sistema parlamentario, en cambio, se caracteriza por un Ejecutivo dualista, en el que se diferencian las funciones de jefe de Estado y de jefe de gobierno. La III y la IV República francesas tienen un típico sistema parlamentario, en las que el presidente, como jefe de Estado, carece de poder real. El poder lo tiene el gobierno, compuesto por el presidente del Consejo (primer ministro) y los ministros, que no pueden continuar en el gobierno sin el acuerdo del Parlamento, lo que traía consigo una permanente inestabilidad ministerial por falta de mayorías parlamentarias estables. El Parlamento estaba compuesto por dos cámaras: que se llamaban de Diputados en la Constitución de 1875 y Asamblea Nacional en la de 1946, elegidos directamente por el pueblo y el Senado (Constitución de 1875) o Consejo de la República (1946), cuyos miembros son elegidos indirectamente.

2. Caracteres fundamentales de la República

La crisis de Argelia, en mayo de 1958, llevó al general Charles De Gaulle al poder con el cargo de jefe del gobierno investido por la Asamblea Nacional. Por referendun del 28 de septiembre y promulgación del 4 de octubre de 1958, se establece la Constitución de la V República, que difiere fundamentalmente, dentro del sistema parlamentario, de las que le precedieron. La Constitución De Gaulle, tiende a dar solución a la crisis crónica del orden político francés que persistía en una proclive inestabilidad de los gobiernos. La clave del nuevo orden político es el presidente de la República, que tiene un poder real y efectivo de carácter preeminente, ejerciendo además un poder moderador y una función tutelar; los poderes del Parlamento se manifiestan sensiblemente disminuidos frente al Ejecutivo, que absorbe parte de ellos y ejerce una función reguladora del proceso Legislativo.

La V República es un régimen parlamentario "orleanista", decía Duverger, refiriéndose con este término a la evolución intermedia del parlamentarismo, entre la monarquía limitada y el régimen parlamentario clásico, manifestándose partidario de fortalecer al Ejecutivo como se quiere; pero aumentando el poder del primer ministro y no los del

presidente como lo hace la Constitución.¹ George Burdeau, por su parte, sostiene que la nueva Constitución es un documento excepcional, fuera de serie, que ha restaurado el poder del Estado y que, con ella, Francia tiene instituciones eficaces a su servicio que salvarán a la República, según Jiménez de Parga, que a su vez, califica al nuevo orden político de un régimen abierto, llamando la atención sobre la puerta abierta a la dictadura constitucional, que deja el artículo 16 de la Constitución.²

Es indudable que el régimen de la Quinta República es uno de los más discutidos, criticado fundamentalmente por el desequilibrio del poder a favor del Ejecutivo y especialmente del presidente, en nuestro criterio sin razón, porque no tiene el presidente francés más poder que el Ejecutivo de un régimen presidencial, como el de Estados Unidos o el nuestro, si bien es cierto, que tiene mayor poder que los jefes de Estado de los regímenes parlamentarios clásicos. La crítica se ha dirigido en nuestro criterio, más que a las instituciones de la Constitución de 1958, a la personalidad del general De Gaulle y a la forma absorbente con que ha ejercido el poder; pero lo cierto es que, desde entonces, Francia se ha encontrado con un orden democrático y una estabilidad que había perdido y, por obra de su presidente, fue lanzada a los primeros planos de la política internacional, ocupando el primer lugar entre Estados Unidos, Rusia y China comunista.

A juicio de Jiménez de Parga, es un régimen de Ejecutivo dominante, donde las dudas interpretativas que plantea la Constitución se resuelven contra el Parlamento, donde el Ejecutivo controla y encausa el proceso político. Se basa el régimen, a criterio del catedrático de Barcelona, en tres principios: a) las instituciones del Ejecutivo gozan de un estatuto eminente en la Constitución; b) un principio interpretativo que resuelve a favor del Ejecutivo los debates sobre las atribucio-

¹ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Edit. Ariel, 1962, p. 304.

² Jiménez de Parga, Manuel, *Los regímenes políticos contemporáneos*, Madrid, Tecnos, 1968, pp. 164 y 165. El art. 16 de la Constitución de 1958 dice: "Cuando las instituciones de la República, la independencia de la nación, la integridad de su territorio o el cumplimiento de sus compromisos internacionales se vean amenazados de una manera grave e inmediata y se interrumpa el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales, el presidente de la república adoptará las medidas que tales circunstancias exijan, después de consultar oficialmente con el primer ministro, con los presidentes de las asambleas y con el Consejo Constitucional. Informa de ellos a la nación por medio de un mensaje. Tales medidas deben estar inspiradas por el deseo de asegurar a los poderes públicos constitucionales los medios de cumplir su misión en el menor plazo posible. El Consejo Constitucional es consultado al respecto. El parlamento se reúne de pleno derecho. La Asamblea nacional no puede ser disuelta durante el ejercicio de los poderes excepcionales."

nes legales de las diversas instituciones, y c) un principio democrático, donde las elecciones no se falsean y las libertades públicas quedan amparadas.³

3. *La Constitución de 1958*

La Constitución de 1958 llamada De Gaulle tiene un preámbulo que está compuesto de: a) los derechos del hombre y los principios de la soberanía nacional, tal como estaban en la Declaración de 1789; b) el preámbulo de la Constitución de 1946.

La parte dogmática de la Constitución estaría formada por los artículos 2, 3, 4 y 66. El primero define a Francia como una república laica, democrática y social; asegura la igualdad ante la ley y la libertad de religión; describe a su bandera y adopta "La Marsellesa" como himno; define a su divisa: "Libertad, igualdad y fraternidad", y, por último, su principio: "Gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo". El artículo 3 dice que la soberanía nacional pertenece al pueblo que la ejerce por representantes o por referendun y que ningún individuo o parte del pueblo se la puede arrogar; son electores los franceses mayores de ambos sexos que gocen de los derechos civiles y políticos. El artículo 4 dice que los grupos y partidos políticos concurren a la expresión del sufragio, ejerciendo sus actividades libremente siempre que respeten la soberanía nacional y democracia. Por último, el artículo 66 dice que nadie puede ser detenido arbitrariamente y que la autoridad judicial es guardián de la libertad. Se trata de una Constitución escrita (codificada) y, por la manera de reformarse, es rígida.

En cuanto a su parte orgánica, el Poder Ejecutivo es b'céfalo, está formado por un presidente de la República elegido directamente por 7 años, reelegible e irresponsable, salvo caso de alta traición; integra también el Poder Ejecutivo, el gobierno, compuesto del primer ministro nombrado por el presidente que pone asimismo fin a sus funciones aceptando su renuncia, y por los ministros, que los nombra y remueve el presidente a propuesta del primer ministro. El Poder Legislativo lo compone un Parlamento de dos cámaras: la Asamblea Nacional, cuyos miembros se eligen directamente por sufragio universal, y el Senado, cuyos integrantes se eligen indirectamente. La condición de parlamentario es incompatible con la de integrante del Ejecutivo.

Se encuentran constitucionalizados, además, otros órganos. El Consejo Constitucional está compuesto de 9 miembros, elegidos por tercios

³ Jiménez de Parga, Manuel, *op. cit.*, p. 170.

entre el presidente de la República, el de la Asamblea Nacional y el del Senado, e integrado además, por los expresidentes de la República, que son miembros vitalicios. Son funciones del Consejo: declarar preventivamente antes de su vigencia la inconstitucionalidad de la ley y, además, velar por la regularidad de las elecciones y del referendun. Declara la Constitución la inamovilidad y la independencia de la autoridad judicial. El Tribunal Supremo de Justicia está compuesto de 24 miembros elegidos por mitades entre la Asamblea Nacional y el Senado, siendo sus funciones: la de juzgar al presidente por alta traición y a los miembros del gobierno cuando cometan delitos. Con carácter de consultivo, se instituye un Consejo Económico y Social cuya regulación se deja a la ley.

4. *El presidente de la República*

El 6 de noviembre de 1962 se modifica la Constitución y, a partir de entonces, la elección de presidente se realiza por sufragio universal directo y por mayoría absoluta en la primera vuelta; si así no se diera, habrá una segunda vuelta con los dos candidatos más votados (artículo 7). El mandato dura 7 años y admite implícitamente la reelección (artículo 6).

El presidente ejerce las siguientes funciones:

a) *Función representativa*: El presidente representa en lo externo y en lo interno al Estado francés, y, según el artículo 80, también representa a la comunidad. En virtud de ello es que recibe y acredita embajadores y ratifica los tratados (artículos 14 y 52).

b) *Funciones ejecutivo-administrativas*: Nombra empleados civiles y militares (artículo 3); preside el Consejo de Ministros y es jefe de las Fuerzas Armadas (artículos 9 y 15); administra y expide decretos (artículo 13), negocia y ratifica algunos tratados (artículos 52 y 53).

c) *Función de poder moderador y arbitral*: Tiene competencia para incitar a la actuación a los demás poderes y es árbitro de los restantes poderes públicos, asegurando así "el funcionamiento regular de los poderes públicos, así como la continuidad del Estado" (artículo 5). En esta categoría consideramos las funciones que requieren mayor prudencia política, como la designación del primer ministro y, a propuesta de éste, el nombramiento y remoción de los ministros.

El presidente promulga las leyes o puede pedir al Parlamento una nueva deliberación de la ley (artículo 10) o también puede remitir el proyecto al Consejo Constitucional (artículo 61). Puede también enviar mensajes al Parlamento para ser leídos, sin debate (artículo 18).

Convoca y clausura, el presidente, las sesiones extraordinarias del Parlamento (artículo 30). Disuelve la Asamblea Nacional convocando a elecciones generales (artículo 12).

A propuesta del gobierno o de las dos cámaras, el presidente puede someter al referendun cualquier proyecto de ley relativo a los poderes públicos (artículo 11), lo que fue interpretado por De Gaulle como facultad inclusive de reformar por esta vía la Constitución, como ocurrió el 28/10/62.

El presidente es garantía de la independencia del Poder Judicial (artículo 64). Preside y nombra el Consejo de la Magistratura como excepción del ministro de Justicia que lo integra por derecho (artículo 65). Designa 3 miembros del Consejo Constitucional (artículo 56) y ejerce, además, el derecho de indulto (artículo 17).

d) Función extraordinaria: Esta magistratura excepcional ejercida por el presidente de la República, está definida en el artículo 16 de la Constitución. Cuando las instituciones o la independencia de la República, la integridad del territorio o sus compromisos internacionales son amenazados gravemente y el funcionamiento regular de los poderes es interrumpido, el presidente "toma las medidas exigidas por estas circunstancias. . . inspiradas por la voluntad de asegurar a los poderes públicos constitucionales, en el menor plazo, los medios de llenar su misión". Previamente, el presidente debe de consultar a: el primer ministro, los presidentes de la Asamblea y el presidente del Consejo Constitucional. El presidente debe de informar a la nación y no puede disolver la Asamblea en ejercicio de estas facultades extraordinarias.

Sin lugar a dudas, el artículo 16 es el más criticado de la Constitución francesa. Ha pesado sobre este artículo, que recuerda los poderes extraordinarios de las constituciones americanas, nos dice Sánchez Agesta, el recuerdo de la pasada guerra.⁴

5. *El gobierno*

El gobierno integra con el presidente el Poder Ejecutivo francés. El gobierno está compuesto por el primer ministro y los ministros. Los miembros del gobierno, presididos por el jefe de Estado, componen el Consejo de Ministros (artículo 21).

El presidente nombra al primer ministro, pero no lo remueve, sólo pone fin a sus funciones cuando éste renuncia (artículo 8). Los minis-

⁴ Sánchez Agesta, Luis. *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Edit. Nacional, 1963, p. 281.

tros son designados y removidos por el presidente a propuesta del primer ministro (artículo 8). Es incompatible ser miembro del gobierno con cualquier mandato parlamentario (artículo 23), eliminándose así las crisis producidas por parlamentarios que aspiraban a una cartera ministerial.

En la Constitución de 1958 ha desaparecido la votación de investidura del gobierno; no obstante, éste sigue siendo responsable ante la Asamblea (artículo 20). Hay tres formas en la Constitución de hacer efectiva la responsabilidad del gobierno: 1º “El Primer Ministro después de la deliberación del Consejo de Ministros, compromete ante la Asamblea Nacional la responsabilidad del gobierno sobre su programa o eventualmente sobre una declaración de política general” (artículo 49). “Si la Asamblea lo desaprueba el Primer Ministro debe renunciar” (artículo 50); 2º “La Asamblea Nacional pone en cuestión la responsabilidad del gobierno por el voto de una moción de censura” (artículo 49), “si prospera la censura el Primer Ministro renuncia” (artículo 50); 3º “El Primer Ministro puede, después de deliberar en Consejo de Ministros comprometer la responsabilidad ante la Asamblea Nacional sobre el voto de un texto” (artículo 49). Si la Asamblea no vota una moción de censura el texto se considera aprobado, la disyuntiva es: o se retira la confianza al gobierno o se vota el texto. El gobierno es en consecuencia responsable ante el Parlamento, pese a que no procede ni por su investidura ni por su mandato, de él.

La función del gobierno es decidir y conducir la política nacional; para ello dispone de la administración y de las fuerzas armadas (artículo 20). El primer ministro dirige la acción del gobierno (artículo 21).

Las funciones del gobierno se realizan mediante distintas facultades:

1) Iniciativa de la ley (artículo 39) con prioridad en el orden del día de las cámaras o asambleas (artículo 48).

2) Intervención activa en el proceso legislativo: a) Presentando enmiendas y exigiendo el pronunciamiento de las asambleas (artículo 44); b) interviniendo en caso de desacuerdo de las cámaras, o en caso de urgencia, para designar una comisión mixta que proponga un texto único sobre los puntos en disidencia (artículo 45); c) comprometiéndolo a la responsabilidad del gobierno en la proposición de un texto ante la Asamblea (artículo 49).

3) Interviniendo en la política internacional y refrendando los tratados que firma el presidente (artículos 52, 12 y 20).

4) Dictando ordenanzas (decretos-leyes) con autorización del Par-

lamento, durante un tiempo limitado, las que luego deberán ser ratificadas (artículo 38).

5) Mediante el poder reglamentario del primer ministro (artículo 21). Esta facultad es amplísima, porque comprende todo lo que no está taxativamente enumerado en el orden de la ley (artículos 34 y 37).

6) Decreta el estado de sitio (artículo 36).

7) Propone al presidente el referendun sobre los proyectos de ley que establece el artículo 11.

8) El primer ministro es consultado por el presidente para disolver la Asamblea Nacional (artículo 12) y para tomar las medidas extraordinarias del artículo 16.

De acuerdo a la Constitución, el gobierno no es responsable frente al presidente de la República, pero ocurre que tiene que contar con la confianza del presidente, pues, como dice Jiménez de Parga, el presidente puede remover al gobierno que cuenta con la confianza de la Asamblea, disolviendo ésta.

El artículo 19 de la Constitución enumera los actos del presidente que no precisan ser refrendados, entre los que destacamos: el llamado a referendun, la disolución de la Asamblea Nacional y las facultades extraordinarias del artículo 16, lo que otorga clara preeminencia sobre el gobierno, amén de que nombra al primer ministro y, a propuesta de éste, a los ministros.

II. EL EJECUTIVO FUERTE DE ALBERDI

Juan Bautista Alberdi había escrito su libro *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, con la finalidad que luego alcanzó, de ilustrar e influir en los diputados constituyentes, que un año después se reunirían en Santa Fe para sancionar la Constitución. Tenía Alberdi su preocupación por la manera en que se habían recorrido los caminos en pos de la organización del Estado, dejando atrás cuarenta años de anarquía, marchas y contramarchas. Nace de ahí el temor fundado de que si no había un gobierno fuerte para mantener la unidad y el orden, volviéramos al desorden y a la anarquía; para esto, consideraba que el Poder Ejecutivo era el indicado para ejercer una función política ordenadora de la sociedad, no existiendo gobierno, decía Alberdi, no habrá ni libertad, ni orden, ni Confederación, ni Constitución.

Para llegar a este objetivo —decía Alberdi—, hay que apartarse del modelo norteamericano, para que el Ejecutivo de la democracia naciente tenga el mismo vigor y la misma estabilidad que el Ejecutivo realista,

conforme al artículo 2º de la Ordenanza de Intendentes para el Virreinato del Río de La Plata, que decía: "Ha de continuar el Virrey de Buenos Aires con todo el lleno de la superior autoridad y omnímodas facultades que le conceden mi real título e instrucción y las leyes de las Indias." Con esto no pretendía Alberdi restablecer el sistema anterior, pero se inclinaba por un Ejecutivo enérgico y vigoroso acorde con los antecedentes de nuestra historia patria.

No es el poder del despotismo el que Alberdi quiere para su Ejecutivo, ya que propugna un órgano fuerte para que haga ejecutar las decisiones y que asegure el cumplimiento de las libertades. El Ejecutivo alberdiano no es para oprimir, sino para garantizar la libertad, pues, como sostiene, los derechos individuales, proclamados con tanta gloria y conquistados con tanta sangre, serán palabras vanas sin un Ejecutivo de poder suficiente para hacer realidad la vigencia del orden constitucional. El poder lo da Alberdi al órgano por medio de la Constitución, y de ninguna manera al hombre, sin límites, a cuyo efecto dice: "... en vez de dar el despotismo a un hombre, es mejor darlo a la ley", y agrega: "Dad al Poder Ejecutivo todo el poder posible, pero dádselo por medio de una Constitución."

El ejemplo de Chile era lo que veía Juan Bautista Alberdi en su libro *Bases...*, allá por 1852, dotada la nación chilena de un Ejecutivo fuerte, que había traído largos años de convivencia ordenada, pacífica y progresista, digno de tenerse en cuenta, porque esa paz, en medio de las tempestades de América, consideraba que se debía a la Constitución y a su Ejecutivo poderoso, guardián del orden y de las libertades. Aseguraba Alberdi que de la Constitución del Ejecutivo, depende la suerte de los Estados americanos.

Es indudable que lo que lleva a Alberdi hacia un Ejecutivo poderoso es el fantasma redivivo de la anarquía y el desorden. El proyecto del Ejecutivo de Alberdi fue lo que en general se votó en la Convención Constituyente de Santa Fe, en 1853, actual carta constitucional argentina, donde el libro *Bases...*, influyó con su doctrina y con su proyecto de Constitución.

III. CRECEN LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE AMERICANO

La idea predominante en la doctrina que hemos visto de Alberdi, es la de un Ejecutivo líder, conforme a las circunstancias americanas de la época, cuya misión principal era la de imponer el orden y hacer cumplir las leyes. Pero cuando el Estado abandona su neutralidad y comienza a intervenir para hacer posible el bien común, desde el tiempo en que ad-

vienen las nuevas corrientes sociales que dan lugar al constitucionalismo social, con la ampliación constante de nuevas competencias y otras responsabilidades, la situación empieza a cambiar. A partir de que el Estado comienza a tomar un papel más activo en busca del bienestar general, es el Ejecutivo el que va tomando a su cargo la mayor parte de responsabilidades. El Ejecutivo es el órgano que está en mejores condiciones para cumplir con más eficacia las nuevas funciones, que se vienen sumando a partir de la Primera Guerra Mundial, incesantemente hasta nuestros días.

Desde un principio, la mayor rapidez para decidir, la capacidad para improvisar, la especialización de sus conocimientos, la coherencia del órgano, la constancia en la acción, la presencia de un líder, la continuidad y regularidad de sus funciones, son, entre otras, las cualidades que le dan al Ejecutivo la dirección del nuevo proceso y la suma de responsabilidades. Por otra parte, predomina la real posesión del poder más que la mera atribución normativa, frente al Poder Legislativo, que no podía absorber el cambio ni las tareas que traía éste aparejadas. Aunque las competencias están claramente distribuidas en las constituciones, en la práctica hay un avance del poder que aparecía como más eficaz y que estaba en condiciones de asumir nuevas facultades rápidamente. De esta manera, se rompe en gran parte de los países americanos el clásico equilibrio de poderes. América Latina se acostumbra a la preeminencia del presidente, pues su tradición política está apegada al poder personal. Neopresidencialismo llama Loewenstein a la forma de gobierno en que, por combinaciones constitucionales, el poder político del presidente es superior a los otros órganos del Estado.

Si a todo ello le sumamos la tendencia europea de atribuir determinadas facultades legislativas del Poder Ejecutivo, veremos que en cabeza de este poder se vienen sumando competencias, por vía de la Constitución y de hecho, que cada vez se hacen más difícil de desempeñar con eficacia por una sola persona.

INFLUENCIA DEL EJECUTIVO FRANCÉS EN AMÉRICA

1. *Introducción*

La idea francesa de dividir las competencias del Ejecutivo en dos cabezas, equilibradas y razonablemente distribuidas, se viene abriendo paso en América. Las facultades del presidente se han sumado de tal manera que los errores del presidente producen la crisis del régimen presidencial, y de ahí, a la toma del poder *de facto* hay un corto trecho.

2. *La reforma en Uruguay*

En la República Oriental del Uruguay, fue sancionada por la Asamblea el 24 de agosto de 1966 y aprobada por plebiscito del 27 de noviembre del mismo año, la Constitución que establece un régimen presidencialista. Expresa que el presidente nombrará los ministros que por contar con apoyo parlamentario aseguren su permanencia en el cargo, ministros que serán removidos por el propio presidente o por el Parlamento (artículo 174). Las funciones de los ministros serán reglamentadas por el Poder Ejecutivo (artículo 182). La Constitución dice que el Poder Ejecutivo será ejercido por el presidente de la República, actuando con un ministro, con ministros o con el Consejo de Ministros (artículos 149 y 168). El Consejo de Ministros en Uruguay se integrará con los titulares de los ministerios o quienes hagan sus veces, teniendo competencia privativa en todos los actos de gobierno o administración planteados por el presidente o los ministros. Deberá reunirse el Consejo a convocatoria del presidente o de algún ministro; será presidido por el presidente, que tendrá voto doble en caso de empate, siendo que todas las cuestiones se resuelven por mayoría absoluta de votos de miembros presentes (artículos 160 a 164). Por último, expresa la Constitución uruguaya que las resoluciones que originariamente tomaron el presidente con un ministro o con ministros, podrán ser renovadas por el Consejo de Ministros (artículo 165).

En el Uruguay, además de la remoción de los ministros por el presidente, cualquiera de las cámaras podrá juzgar a éstos, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas cámaras, censure los actos de administración o de gobierno (artículo 147). La censura podrá ser individual, plural o colectiva de los ministros juzgados, según que afecte a uno, a varios o a la mayoría de los ministros, desaprobación que tiene como consecuencia la renuncia del o de los juzgados. El presidente de la República podrá observar el voto de censura, cuando no cuente con los dos tercios del total de miembros de la Asamblea. En tal caso, la Asamblea General será nuevamente convocada, y si no obtuviera número para poder sesionar se considerará revocado el voto de censura. Si tiene número para sesionar y mantiene la censura con una votación inferior a tres quintos del total de sus miembros, el presidente, por decisión expresa, podrá mantener al ministro, a los ministros o al Consejo de Ministros censurados, disolviendo las cámaras. Si el presidente no diera cumplimiento al llamamiento de elecciones o las cámaras no estuvieran constituidas en los plazos establecidos en la Constitución, las cámaras disueltas recobrarán sus derechos (artículo 148).

3. *La reforma en Perú*

En la República peruana, promulgada por Asamblea Constituyente el 12 de julio de 1979, se estableció, la Constitución política, que define un régimen presidencial de gobierno. El presidente de la República es el jefe del Estado y personifica a la nación, dice la carta constitucional en su artículo 201, elegido directamente, por el pueblo por más de la mitad de los votos válidos emitidos; si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a nueva elección entre los dos más votados (artículo 203). La dirección y gestión de los servicios públicos están a cargo de ministros, quienes reunidos forman el Consejo de Ministros, que tiene un presidente, salvo cuando participa el presidente de la República, quien lo preside (artículos 212 y 215). El presidente de la República nombra y remueve al presidente del Consejo y, a propuesta de éste, nombra y remueve a sus ministros; dice la Constitución que sus decisiones se toman por la mayoría de sus miembros (artículo 218). El ministro puede o no ser legislador (artículo 219).

La Cámara de Diputados del Perú, hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros, mediante un voto de censura o falta de confianza, lo que obliga a la renuncia del o de los juzgados (artículo 226). Es facultad del presidente de la República disolver la Cámara de Diputados, si ésta ha censurado a tres consejos de ministros (artículo 227), derecho que sólo puede ejercer una vez durante su mandato (artículo 229). Si el presidente no realiza las elecciones y una nueva Cámara no se constituye, la cámara disuelta recobra sus facultades, cesando el Consejo de Ministros (artículo 228).

La Constitución del Perú autoriza la delegación al Poder Ejecutivo para legislar por decretos legislativos (artículos 188 y 211, inciso 10). Prescribe igualmente la Constitución que los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo con carácter de urgentes tienen preferencia del Congreso (artículo 189) y, por último, determina que si el proyecto de presupuesto no es votado, en fecha indicada, entra en vigencia el proyecto del Poder Ejecutivo, el cual lo promulga mediante decreto legislativo (artículo 198).

4. *La proyectada reforma argentina*

En la República Argentina se avanza hacia una reforma de la Constitución; la propuso el presidente de la República en un mensaje; se expidió, favorablemente, el Consejo para Consolidación de la Democracia; están de acuerdo con la reforma la mayoría de los partidos

políticos y la mayor parte de la doctrina constitucional, de tal suerte que, pese a las difíciles circunstancias socioeconómicas, la reforma constitucional no parece ser lejana.

En Argentina se avanza en la idea de hacer del Poder Ejecutivo un ejecutivo bicéfalo, repartiendo la pesada carga del presidente entre un jefe de Estado y un jefe de gobierno o un Consejo de Ministros, a semejanza del ejecutivo francés, como lo han realizado en Uruguay y en el Perú.

En un trabajo presentado a la Octava Conferencia Nacional de Abogados reunida en La Plata en 1970, proponíamos la revisión del poder constitucional en toda su estructura. Sosteníamos que el complejo institucional que abarca el Ejecutivo debía dividirse en un jefe de Estado a cargo de un presidente de la República y en un jefe de gobierno a cargo de un primer ministro. Decíamos que debía de ser así, porque a medida que nos alejamos del Estado neutral, se habían sumado abrumadora cantidad de competencias y responsabilidades en el presidente de la República. Entre nosotros, será además eficaz en la práctica, puesto que, siendo el primer ministro el responsable de la formulación y conducción de la política, en caso de ineficacia, podría ocurrir su relevo en plazo prudenciales, sin romper la continuidad constitucional. Por otra parte, necesariamente, la mayoría legislativa tendrá que coincidir en general con la conducción del gobierno. No propiciábamos un Ejecutivo parlamentario, sino un presidente con facultades y con responsabilidad, un presidencialismo con otras parlamentarias, que se adapte a la realidad argentina.

Proponíamos en aquel trabajo, concretamente para Argentina, entre otras sustanciales reformas, un jefe de Estado, presidente de la República, elegido directamente por el pueblo por seis años, reelegible por un solo periodo. El presidente podía disolver la Cámara de Diputados, dentro de los sesenta a ciento veinte días antes de su renovación trienal para provocar su renovación total. Podía también, con acuerdo del Senado, someter a referéndum cualquier proyecto de ley en oportunidad de la renovación legislativa; promulgaba y vetaba las leyes y era el comandante de todas las fuerzas armadas. La responsabilidad del presidente se hacía en un juicio político, donde la Cámara de Diputados acusaba y el Senado constituido en Tribunal juzgaba.

Propiciábamos también en aquel trabajo un jefe de gobierno, primer ministro, designado y removido por el presidente, que a su vez y a propuesta del primer ministro, nombra y remueve a los ministros. El primer ministro, determinaba y conducía la política, ejecutaba, administraba y

dictaba reglamentos, declaraba el estado de sitio e intervenía a las provincias. El gobierno tenía prioridad en el orden del día de las cámaras, poseía facultades para proponer enmiendas y agilizar el trámite legislativo. El gabinete cesaba cuando perdía confianza en la Cámara de Diputados, voto de censura que estrictamente reglado no se podía plantear antes de 12 meses transcurridos desde la toma de posesión del primer ministro. La Cámara de Diputados podía delegar en el primer ministro, por tiempo determinado, la facultad legislativa.

Entendemos que América seguirá en busca de la reforma del régimen de Ejecutivo presidencial, para repartir las facultades de éste en dos cabezas, poniendo sus ojos en el sistema francés. El régimen de la Quinta República francesa se encuentra en término medio entre el presidencialismo y el sistema parlamentario, de esta manera, seguiremos cerca de un presidencialismo clásico, lejos aún del sistema parlamentario.