

Capítulo segundo. El neopresidencialismo	27
I. Consideraciones preliminares: un aspecto del derecho constitucional común latinoamericano	27
II. Presidencialismo racionalizado	32
III. Designación de los ministros	36
IV. Composición del gabinete	40
V. Funciones del gabinete	42
VI. Coordinación del gabinete	47
VII. Concurrencia de los ministros al Congreso	59
VIII. Confianza, interpelación y censura de los ministros	62

CAPÍTULO SEGUNDO

EL NEOPRESIDENCIALISMO

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: UN ASPECTO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMÚN LATINOAMERICANO

Muchas de las notas distintivas de un derecho constitucional común latinoamericano han sido identificadas con precisión por Peter Häberle.¹⁸ Entre los elementos que caracterizan al Estado constitucional figura la democracia y, en la expresión del profesor Häberle, la idea de la “democracia cultural” está asimismo presente en la construcción del sistema constitucional. En el contexto de la cultura constitucional latinoamericana el sistema presidencial ocupa un lugar central. Por eso, en el “taller del Estado constitucional”, para utilizar otra expresión häberliana, se han desarrollado numerosos ajustes que tienden a matizar las notas autoritarias del presidencialismo latinoamericano.

En América Latina los cambios democráticos se han registrado principalmente en tres direcciones: reforma institucional, derechos humanos y sistemas electorales. La primera incluye nuevas formas de organización y funcionamiento de los órganos gubernamentales, judiciales y representativos del Estado. En el ámbito

¹⁸ En una brillante conferencia dictada el 26 de febrero de 2003 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. “México y los contornos de un derecho constitucional común americano: un *ius commune americanum*”. Cfr. Häberle, Peter y Kotzur, Marcus, *De la soberanía al derecho constitucional común: para un diálogo europeo-americano*, trad. Héctor Fix-Fierro, México, UNAM, 2003.

de los derechos humanos se inscriben diversas experiencias, nacionales y continentales, que comprenden cuestiones como protección de minorías y acceso a la justicia. Finalmente, las mayores exigencias sociales, derivadas de largos periodos de padecer el ejercicio arbitrario del poder, se han referido a la vigencia y garantía de los derechos fundamentales y a disponer de instituciones electorales eficaces e imparciales.

Un aspecto medular del derecho común americano corresponde a la superación del militarismo endémico y del autoritarismo de partido, y a la construcción de una democracia institucional conforme a la cual se procura renovar al sistema presidencial. Esta renovación consiste, esencialmente, en atenuar la concentración extrema de facultades que ha caracterizado tradicionalmente al sistema presidencial y se identifica con la tesis sostenida por Peter Häberle en el sentido de que “la democracia es la consecuencia organizativa de la dignidad humana”.¹⁹

La cuestión es de gran amplitud. En este estudio sólo se tratará lo concerniente a la organización y funcionamiento del gabinete presidencial,²⁰ en tanto que representa uno de los elementos que permiten valorar el nivel de concentración del poder presidencial. A lo largo de la historia política latinoamericana, a partir de la independencia que casi todos los Estados alcanzaron en las primeras décadas del siglo XIX, el problema político de mayor magnitud fue el representado por el alto grado de concentración del poder presidencial. Este poder asoció en numerosos casos la investidura política y la jerarquía militar. Las consecuencias de esa concentración del poder fueron muy nocivas para las liber-

19 Häberle, P., *El Estado constitucional*, México, UNAM, 2001, pp. 193 y ss.

20 No serán examinados aspectos que forman parte de estudios muy tradicionales en la materia, como el refrendo de los actos presidenciales por los ministros. Por las mismas razones tampoco será abordado el tema de la responsabilidad jurídica, administrativa y penal de los miembros del gabinete. En cambio será visto lo que atañe a la responsabilidad política, que incluye la obligación de comparecer ante el Congreso y los casos donde existen la interpelación, el voto de confianza y la moción de censura.

tades individuales y públicas, por lo que implicaron un considerable déficit democrático en la zona.

Aunque la paulatina desconcentración del poder presidencial tiene varias causas, también está relacionada con los acontecimientos que han cambiado las relaciones políticas en el mundo. Desde antes de la caída del Muro de Berlín las políticas de distensión²¹ tuvieron efecto en cuanto a reducir las acciones de desestabilización política en Latinoamérica. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas disminuyó su apoyo a los movimientos subversivos en el área y para el gobierno de Estados Unidos dejó de ser funcional auspiciar golpes militares. 1989 es un año emblemático para la democracia constitucional porque representa la culminación de un proceso que se había iniciado años atrás y que ya había dejado sentir sus efectos en América Latina. Es significativo que, de los dieciocho países con sistemas constitucionales democráticos en este hemisferio, seis adoptaron nuevas Constituciones y ocho les imprimieron profundos cambios a partir de 1988. En los otros cuatro países, las Constituciones de Costa Rica (1949) y Uruguay (1967) presentan una clara orientación democrática desde su origen y la de México (1917) ha experimentado cambios paulatinos,²² particularmente en cuanto a derechos humanos y al sistema electoral, aunque en materia de reforma institucional sólo registra avances en el orden judicial, pero no en el gobierno ni en el Congreso. La Constitución que mantiene un mayor rezago es la de República Dominicana (1966).

Desde una perspectiva jurídica las formas de concentración del poder permiten identificar en la actualidad tres modelos de

21 Esencialmente identificadas como *perestroika* y *glasnost*, durante el gobierno de Mijail Gorbachov, en la antigua URSS, a partir de 1985.

22 La política exterior de México, particularmente sus relaciones con el régimen de Cuba, le permitieron un espacio de maniobra más amplio que a los restantes países del área. Gracias a esto, a partir de 1977 fue posible introducir reformas electorales que legalizaron la participación del Partido Comunista, lo que permitió mantener la estabilidad del sistema político y preceder, en este sentido, a la mayor parte de los países latinoamericanos.

sistema presidencial en América Latina: el tradicional, el transicional²³ y el democrático. El tradicional corresponde al ejercicio autoritario del poder, altamente concentrado en la persona que ocupa la titularidad de la presidencia, con relación al cual los controles políticos y jurisdiccionales no representan una garantía eficaz para los derechos fundamentales; el transicional corresponde a una etapa de desarrollo en la que existen controles jurisdiccionales eficaces, pero donde los controles políticos no han alcanzado un pleno desarrollo; en el democrático están presentes los controles políticos y jurisdiccionales.

Como se verá en este estudio, la mayor parte de los Estados constitucionales latinoamericanos se encuentran en la fase transicional. Conforme a este criterio jurídico sólo Chile, Costa Rica y Uruguay cuentan con instituciones plenamente operativas que permiten hablar de un sistema presidencial democrático. Colombia presenta un nivel muy cercano a esa tercera etapa, pero las condiciones de violencia interior actúan como un factor de concentración del poder presidencial. Como se verá, en la Constitución dominicana todavía están presentes las notas de un poder presidencial tradicional y el resto de los países, en diversos grados, se localizan en el espacio transicional.

El eje que sirve para identificar jurídicamente el tipo de sistema presidencial está referido a la vigencia y a la eficacia de los instrumentos de control. El control jurisdiccional, ejercido por los tribunales, y el control político, que tiene naturaleza interactiva entre el gobierno y el Congreso,²⁴ son los referentes más claros. Para determinar, conforme a bases jurídicas, qué tan

²³ El adjetivo de transición todavía no ha sido aceptado académicamente en español, pero lo utilizo para denotar lo perteneciente o relativo a la transición.

²⁴ Véase Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., pp. 437 y ss. La percepción errónea de que los congresos controlan a los gobiernos ha dado lugar a que incluso se hable de “control parlamentario”. Considero preferible hablar de “control político”, porque en un Estado constitucional todos los órganos del poder, incluidos los congresos, deben estar sujetos a control.

concentrado está el poder presidencial, he considerado la organización y el funcionamiento del gabinete. Por cuanto hace a la organización se registran dos elementos: que exista la figura constitucional del gabinete, con facultades específicas y en algunos casos incluso con un coordinador, y que haya controles políticos eficaces. En cuanto a las funciones, sólo se anotan las que corresponden al gabinete en su conjunto; no se incluyen las que, constitucionalmente, debe realizar cada ministerio en particular. Tampoco se alude a la intervención de los ministros en la declaratoria de estados de excepción, porque tradicionalmente han participado en esos casos. En algunos sistemas, como el colombiano (artículo 212), lo hacen incluso en la declaración de guerra. Sin embargo, esta función de los ministros más que significar un mecanismo de desconcentración del poder presidencial, ha servido para proteger a la figura presidencial de los efectos políticos que representa el establecimiento de un estado de excepción.

En cuanto a la formación del gabinete se debe tener en cuenta, asimismo, la posición que ocupa el Ministerio Público. En la medida en que el ejercicio de la acción penal se conserve como un instrumento de gobierno, subsiste la concentración autoritaria del poder.²⁵ En la mayor parte de los Estados latinoamericanos se ha producido la autonomización del Ministerio Público; los casos donde se registra la mayor concentración del poder en cuanto a la dependencia del Ministerio Público con relación al gobierno se presentan en México, donde el presidente designa al titular, con la ratificación del Senado, y en la República Dominicana, donde ni siquiera interviene el Congreso. Hay una menor rigidez en Nicaragua, donde el presidente propone una terna, y en Panamá y Uruguay, donde interviene el Consejo de Ministros.

²⁵ Sobre este punto véase Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público*, México, UNAM, 2002, pp. 190 y ss.

II. PRESIDENCIALISMO RACIONALIZADO

En todas las Constituciones, excepto en las de México, Honduras y la República Dominicana, existe la figura de los ministros. Estos tres países conservan la antigua nomenclatura de secretarios de Estado.²⁶ En Honduras, sin embargo, los secretarios integran el Consejo de Ministros, con lo que la excepción se acentúa en los casos de México²⁷ y la República Dominicana.

La voz “gabinete” tiene un sentido coloquial. Ya se hizo referencia al origen británico y a las circunstancias que dieron lugar a su aparición a partir del siglo XVIII.²⁸ En el caso de este trabajo, con la expresión gabinete en lo sucesivo se alude al órgano del poder en el que normalmente recaen las funciones de gobierno, y que en los diferentes sistemas constitucionales adopta también distintos nombres: consejo de ministros (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela), consejo de gobierno (Colombia), consejo de gabinete (Panamá), gabinete de ministros (Argentina).

²⁶ La denominación “secretarios”, que literalmente significa “depositario de secretos”, fue utilizada en una acepción política por los reyes españoles al final de la Edad Media, para identificar a las personas con quienes “despachaban consultas y memoriales y otros negocios del reino”. En la tradición británica, de la que luego pasa a Estados Unidos, la figura del secretario surge durante el reinado de Isabel I, aunque Shakespeare la identifica más tempranamente (*King Henry the Eighth*, V. 3, 1). En cuanto a los ministros, tienen su origen en la voz latina *minister*, que correspondía a “servidor”, por oposición a *magister*, que significaba “director”. En estos casos el origen indoeuropeo se localiza en *mag* (poder) y *mei* (pequeño). El sufijo griego *steron* significa “lugar”, y a su vez procede del indoeuropeo *sta* (estar). Así, ministro y maestro suponen literalmente ocupar, respectivamente, un lugar menor y un lugar mayor dentro de un orden jerárquico.

²⁷ Con relación al sistema presidencial mexicano véase el notable estudio, ya clásico, de Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 16a. ed., México, Siglo Veintiuno, 2002. El autor aboga por la renovación del sistema presidencial para lo que propone, entre varias medidas, introducir la figura del jefe de gabinete (*cfr. Nuevos estudios constitucionales*, México, UNAM-Porrúa, 2000, p. 314).

²⁸ Aunque el “Cabinet Counsel” fue establecido por Carlos I en 1625, ya Francis Bacon (*Essays*, 20) aludía al gabinete desde 1607.

El gabinete es un órgano colegiado, integrado por ministros, con atribuciones establecidas en la Constitución y, en algunos casos, en la ley. Los gabinetes no son órganos autónomos, en tanto que sus integrantes dependen esencialmente de la confianza del presidente; pero su presencia y funcionamiento atenúan los efectos de la concentración del poder en manos del presidente. Además, de acuerdo con las modalidades de control político susceptible de ser ejercido sobre los ministros, se cuenta con una vía de control indirecto sobre los presidentes mismos.

Uno de los más importantes principios del constitucionalismo, la separación de poderes, ha sido objeto de distorsiones en la historia constitucional latinoamericana. Gracias a ese principio, combinado con un sistema presidencial de cuño plebiscitario, se ha entendido que los órganos representativos no pueden inmiscuirse en las actividades de gobierno. A lo largo de muchas décadas, las Constituciones latinoamericanas ofrecieron un resguardo doctrinario al poder autoritario de los presidentes, cómodamente protegidos por los mecanismos que habían sido configurados para impedir los excesos de los gobernantes en perjuicio de los gobernados. Al limitar las posibilidades de control político por parte de los órganos representativos, aduciendo como pretexto el principio de separación de poderes, se desvirtuó una valiosa aportación del constitucionalismo y se consolidó el poder incontestado de los presidentes. En esas circunstancias los colaboradores presidenciales se convirtieron en meros ejecutantes de sus decisiones.

La estructura unipersonal del Poder Ejecutivo, tal como fue concebido por la Constitución de Filadelfia (artículo 2), tuvo una amplia repercusión en América Latina.²⁹ Sin embargo, hay un

²⁹ En la actualidad, la fórmula estadounidense todavía figura en las Constituciones de Argentina (artículo 87), Chile (artículo 24), Ecuador (artículo 164), Honduras (artículo 235), México (artículo 80), Nicaragua (artículo 144), Paraguay (artículo 226), Perú (artículo 110) y República Dominicana (artículo 49), mientras que las de Bolivia (artículo 85), Brasil (artículo 76), Colombia (artículo 115), Costa Rica (artículo 130), El Salvador (artículo 150), Guatemala

factor muy importante que suele ser subestimado: a diferencia del estadounidense, el sistema presidencial latinoamericano es de naturaleza plebiscitaria. Esta característica no deriva de la Constitución de Estados Unidos, que mantiene inalterado desde 1789 un procedimiento de elección indirecta, sino de la Constitución francesa de 1848 (artículo 46), cuyo sistema de elección popular del presidente fue resultado de la fuerte presión ejercida en ese sentido por Luis Napoleón Bonaparte.³⁰ El presidencialismo plebiscitario es una creación bonapartista que se acomodó muy bien a las aspiraciones autoritarias en América Latina, y que encontró una justificación constitucional en el principio de separación de poderes, que permitía la intangibilidad de los titulares del gobierno.

Ocho Constituciones latinoamericanas han abandonado la posición original del ejercicio del Poder Ejecutivo por parte de una sola persona, dando lugar a que se vayan configurando formas más efectivas de control con relación a los actos de gobierno. De la misma forma que el poder absoluto de los monarcas comenzó a declinar al separarse las funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno, con lo que surgieron el sistema parlamentario y las monarquías constitucionales, el poder altamente centralizado de los presidentes tiende a disminuir a partir de una paulatina desconcentración de las tareas de gobierno.

Con la organización y el funcionamiento de los gabinetes se racionaliza el ejercicio del poder presidencial. Desde una perspectiva autoritaria lo anterior implica una pérdida de poder político. Esa merma sólo se produce en la esfera personal del go-

(artículo 182), Panamá (artículos 170 y 189), Uruguay (artículo 149), y Venezuela (artículo 225) señalan que el ejercicio del Poder Ejecutivo se realiza por el presidente conjuntamente con los ministros.

³⁰ Bonaparte alegaría, en 1851, que “sólo había salido de la legalidad para entrar en el derecho, con el apoyo de siete millones de votos”. *Cfr.* Saint-Bonnet, François, “Technique juridique du coup d’État”, en Bluche, Frédéric, *Le prince, le peuple et le droit. Autour des plébiscites de 1851 et 1852*, París, PUF, 2000, p. 123.

bernante, porque desde un enfoque institucional el poder no decrece. Por el contrario, en tanto que el ejercicio del poder se hace más racional, se consolida. Una de las formas de conjurar las acechanzas y las presiones que se ciernen sobre quienes ocupan el poder es desconcentrando su ejercicio tanto como sea posible. En eso consisten las técnicas de racionalización del ejercicio del poder: evitar las tendencias a la concentración, que se traducen en autoritarismo y corrupción, sin caer en la entropía. Encontrar el nivel de equilibrio consiste en identificar el punto donde el ejercicio eficaz permite conciliar la estabilidad del poder con los mayores márgenes posibles para las libertades individuales y públicas.

La racionalización de los sistemas presidenciales se está consiguiendo por la vía de la desconcentración del poder. Los sistemas electorales son el medio para legitimar el origen del poder, y el efecto de multiplicar las organizaciones políticas y de hacer competitivos los procesos electorales se ha dejado sentir en la forma de integrar los órganos de representación. Los sistemas presidenciales no pueden mantener una posición rígida, monolítica incluso, ante congresos cuya composición plural exige la presencia de gobiernos más permeables.³¹ La racionalidad de un sistema representativo, abierto, dinámico y plural, puede entrar en colisión con la de un sistema presidencial hermético, estático y concentrado. Ante el dilema que plantea la tensión de ambas formas de ejercer el poder, puede predecirse una respuesta autoritaria, que invalide la reforma electoral, o una nueva forma de organizar el poder, que amplíe los efectos democráticos del sistema electoral, trasladándolos al conjunto de las instituciones.

³¹ Durante la grave conmoción que vivió México entre 1910 y 1917, desde el inicio de la Revolución y hasta la adopción de la Constitución todavía vigente, el diputado Querido Moheno (Cámara de Diputados, *Diario de los Debates*, México, 6 de diciembre de 1912, y 19 de febrero de 1913) expresó: “queremos quitar ministros para no tener que derrocar presidentes”. Expresaba así, de dura manera, que las tensiones políticas debían tener una válvula de compensación.

III. DESIGNACIÓN DE LOS MINISTROS

El procedimiento de designación de los integrantes del gabinete presidencial no suele ser objeto de un amplio desarrollo en las Constituciones latinoamericanas. En términos generales dieciséis Constituciones establecen la facultad presidencial de nombrar y remover con libertad a los integrantes de su gabinete, excepto en Perú y Uruguay. La Constitución peruana (artículo 122) señala que el presidente nombra y remueve al presidente del Consejo de Ministros, pero es éste quien propone la designación de los demás ministros. En el caso uruguayo el presidente adjudica los ministerios “entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo” (artículo 174) y, en caso contrario, el presidente puede remover a los ministros cuando entiende que carecen de respaldo parlamentario (artículo 175).

La discrecionalidad de los presidentes para la designación de sus colaboradores inmediatos contrasta, como veremos más adelante, con algunas disposiciones que admiten las votaciones de confianza o las mociones de censura. En este punto, con las dos excepciones señaladas correspondientes a Perú y Uruguay, se ha preferido mantener incólume la tradición latinoamericana, condicionada por una concepción patrimonialista del poder.

Las notas comunes del constitucionalismo latinoamericano, relacionadas con el sistema de gobierno, consisten en la adopción generalizada del sistema presidencial. Sólo en el caso de Uruguay se han presentado variantes significativas, a las que se hace referencia más adelante. Por lo demás, las pugnas territoriales internacionales, la disputa por el poder que a menudo se traducía en guerras civiles, la amenaza expansionista de Estados Unidos,³²

³² Debe tenerse presente la Doctrina Monroe: “América para los americanos”, enunciada en 1823. Con relación a esta doctrina recuérdense dos importantes aspectos, frecuentemente preteridos: la presencia en Estados Unidos de una tendencia europeísta y monárquica, que incluso llegó a plantearse como opción ofrecer el trono a un miembro de la casa Coburgo (*cfr.* Strachey, Lytton,

la difícil relación entre el Estado y la iglesia católica, generaron a lo largo del siglo XIX una marcada tendencia a la militarización del poder político.

En el siglo XX aparecieron nuevos factores: las luchas sociales, que desembocaron en la adopción de normas y de políticas prestacionales; las presiones internacionales del nazifascismo y del comunismo soviético; la pobreza extrema y la concentración de la renta; y la represión de la inconformidad social y el disenso político, entre otros, que dieron lugar al caudillismo y a gobiernos populistas, por definición autoritarios, de perfil militar o civil. Muchos de estos gobiernos resultaron de golpes militares y otros utilizaron el fraude electoral como hipotético instrumento de legitimación; pero todos tuvieron como denominador común la alta concentración del poder. En particular las normas y las políticas sociales, que en muchos casos abrieron un amplio cauce a la corrupción, dieron lugar al surgimiento de estilos patriarcales que fortalecieron el ejercicio autoritario del poder político. Entre mayor era la capacidad de dispensar favores, atender demandas sociales, prestar asistencia a personas y grupos necesitados; de resolver diferendos colectivos, formular y ejecutar programas de reivindicación social, mayor era también la concentración de facultades en manos de los presidentes. Las amenazas procedentes del extranjero, reales o hipotéticas, también eran tomadas como un motivo para reforzar la conveniencia de un gobierno fuerte.

Uno de los efectos más negativos de ese fenómeno consistió en la restricción de las libertades individuales y públicas. La afectación de los derechos fundamentales se hizo también un dato común en Latinoamérica y, en especial, llegó a ser normal restringir el derecho a la información, corromper a los medios, as-

La reina Victoria, México, Editorial Nueva España, 1944, p. 192), y la decisión del gobierno estadounidense de bloquear todo intento parlamentarista (por extensión europeísta) en América Latina (*cfr.* Planas Suárez, Simón, *Tratado de derecho internacional público*, Madrid, Reus, 1916, t. II, p. 129).

fixiar o reprimir a las universidades y perseguir o cooptar a los intelectuales. En suma, para mantener las condiciones de dominio incontestado se tuvo que controlar lo más posible el aparato de información y de cultura.

Esa situación se reflejó en la composición de los gabinetes presidenciales latinoamericanos que, con el transcurso del tiempo, dieron cabida esencialmente a tres grandes grupos:

1. El de los técnicos, que resultaban políticamente neutros y que permitían ofrecer respuestas satisfactorias en cuestiones como servicios públicos, finanzas sanas y razonable interlocución con gobiernos y agencias extranjeros, por ejemplo.
2. El de clientes, con lo que se abría el gabinete a quienes mostraban mayor capacidad para la obediencia y se premiaba a quienes mayores servicios (en ocasiones incluso los fraudulentos) hubieran prestado al presidente para acceder al poder.
3. Y, en tercer término, el de prestigio, mediante el cual era posible incorporar al gabinete a algunas personas cuya presencia atenuara la imagen de la tecnocracia y los rigores del clientelismo, además de que permitiera estructurar un discurso políticamente aceptable.

Dependiendo de las condiciones culturales de cada país, esos tres grupos se fueron ensamblando de una manera diferente, gracias a la discrecionalidad de los presidentes para hacer las designaciones.

La política como reparto de influencia fue estudiada extensamente por Laswell.³³ En este caso no existen reglas jurídicas y rigen sólo las de naturaleza cultural. Sin embargo, en la medida en que los sistemas electorales propician la distribución del poder entre los electores y se configuran formas de representación po-

³³ Véase Laswell, Harold, *Politics: who gets what, when and how*, Nueva York, McGraw-Hill, 1936.

lítica más o menos cercanas a la realidad política, los sistemas constitucionales tienden a adoptar los instrumentos que atenúan el contraste entre las decisiones ciudadanas y las prácticas gubernamentales.

No existen reglas que garanticen una plena adecuación entre las corrientes políticas y su representación parlamentaria; en la integración de los gabinetes la desproporción es aún mayor. En ningún sistema se espera que las reglas de la proporcionalidad produzcan resultados imposibles, pero sí que se adopten medidas razonables que denoten el propósito de equilibrar y armonizar, en lo posible, la presencia en el gabinete de las fuerzas políticas dispuestas a compartir un programa de gobierno.

Aun cuando subsista la discrecionalidad de los presidentes en cuanto a la designación y remoción de los integrantes de sus gabinetes, se han ido estructurando otros mecanismos que, según veremos en este estudio, reducen de alguna manera la brecha entre gobernantes y gobernados. La cultura ciudadana de participación, que es uno de los supuestos de la democracia constitucional, va moldeando una nueva forma de ejercer, más racionalmente, la función presidencial.

Otro aspecto directamente relacionado con la discrecionalidad presidencial en América Latina para designar y remover a los colaboradores directos de los presidentes, es el concerniente al Ministerio Público. En este aspecto es muy sintomático cómo se ha producido la autonomía del Ministerio Público, de manera convergente con los demás cambios relacionados con la estructura y el funcionamiento del gabinete. El proceso de transformación del Ministerio Público está igualmente relacionado con la cultura de los derechos humanos que ha permeado en la región, y con la desaparición de los regímenes militares.

Paulatinamente el Ministerio Público está dejando de ser un instrumento de gobierno utilizado como mecanismo de coacción política. Actualmente es autónomo en la mayor parte de los países latinoamericanos (Argentina, artículo 120; Bolivia, artículos 124 y ss.; Brasil, artículos 127 y ss.; Chile, artículo 80 A; Costa

Rica, por disposición de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1982; Colombia, artículos 249 y ss.; Ecuador, artículo 217; El Salvador, artículo 191; Guatemala, artículo 251; Honduras, artículo 228; Paraguay, artículo 266; Perú, artículo 158; Venezuela, artículos 273 y 284); sólo depende del presidente en México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Sin embargo, el efecto personal de la designación se atenúa en tres de estos cinco sistemas: en Nicaragua (artículo 150.14) el presidente presenta una terna a la Asamblea, en Panamá (artículos 155, 200 y 221) lo hace el Consejo de Gabinete, y en Uruguay la designación es propuesta (artículo 249) por el Consejo de Ministros. Los esquemas más arcaicos subsisten sólo en México y República Dominicana.³⁴

IV. COMPOSICIÓN DEL GABINETE

En cuanto a la organización del gabinete la mayor parte de las Constituciones disponen que se trata de una materia legal. Nueve de ellas, sin embargo, aluden a su composición.³⁵ Se trata de un asunto relevante, porque las Constituciones que no regulan este tema asignan la responsabilidad del gobierno a una sola per-

³⁴ En la República Dominicana la Ley sobre el Estatuto del Ministerio Público, del 8 de abril de 2003, atribuye “independencia funcional” (artículo 13) al Ministerio Público, pero el artículo 21 establece la dependencia política y administrativa del procurador con relación al presidente.

³⁵ Bolivia (artículo 85: el Poder Ejecutivo lo ejercen el presidente y los ministros), Brasil (artículo 76: el Poder Ejecutivo lo ejercen el presidente y los ministros), Colombia (artículo 115: el gobierno está formado por el presidente, los ministros y los directores de los departamentos administrativos), Costa Rica (artículo 130: el Poder Ejecutivo lo ejercen el presidente y los ministros), El Salvador (artículo 150: el gobierno está integrado por el presidente, el vicepresidente, los ministros y los viceministros), Guatemala (artículo 182: el presidente debe actuar con los ministros), Panamá (artículos 170 y 189: el gobierno está formado por el presidente y los ministros), Uruguay (artículo 149: el presidente debe actuar con el Consejo de Ministros o con los ministros), y Venezuela (artículo 225: el gobierno se ejerce por el presidente, el vicepresidente y los ministros).

sona: el presidente, lo que denota la persistencia de formas arcaicas de concentración del poder.

La tendencia no personalista de la presidencia del gobierno la inició Uruguay.³⁶ En este sentido debe tenerse presente que, cuando se construyó el sistema presidencial en Estados Unidos, se tuvo en cuenta la figura del monarca británico;³⁷ la idea de vincular la figura del presidente con el ejercicio personal del poder correspondía a la necesidad de dotar al Estado constitucional de un eje funcional. La misma razón fue aducida o intuida durante el proceso de emancipación de los países latinoamericanos. La tesis de un poder eficiente precedió, en estos casos, a la doctrina de un poder democrático. Tampoco el sistema cons-

36 Siguiendo el ejemplo suizo, en Uruguay existió la colegialidad del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1952, vigente hasta 1967. Estableció (artículos 150 y 151) el Consejo Nacional de Gobierno como órgano ejecutivo, integrado por nueve miembros. En la actualidad sólo hay gobierno colegiado en Suiza, donde el anterior “Consejo Federal” (Constitución de 1874, artículo 95) ahora se denomina “Gobierno Federal” (Constitución de 1998, artículo 174). En todo caso en Suiza se ha conservado la integración de siete miembros, quienes toman las decisiones de manera conjunta.

37 Incluido el célebre principio conforme al cual *King can do no wrong*, como prerrogativa de “perfección absoluta” que sustraía a la corona de cualquier forma de control y responsabilidad política desde la Edad Media, a partir de las tesis de Henry of Bratton (*Tractatus de Legibus et Consuetudinibus Angliae*) y durante el absolutismo (véase Blackstone, William, *Commentaries on the Laws of England*, Oxford, Clarendon Press, 1765, pp. 238-239), que luego se transformó, merced al sistema parlamentario, sólo en una limitación para procesar judicialmente a los monarcas, y que en la actualidad, en virtud del sistema parlamentario, implica que no se equivoca porque no actúa. Alexander Hamilton (*The Federalist*, LXX) argumentó que las ventajas de que una sola persona ejerciera el gobierno consistían en el vigor y en la prontitud de las decisiones. Este mismo criterio fue defendido en las diferentes asambleas de ratificación de la Constitución. En la de Pensilvania, por ejemplo, James Wilson recogió los argumentos de *The Federalist* y subrayó que las desventajas del poder monárquico en cuanto al riesgo de la tiranía de una persona se compensaban con la duración limitada del mandato presidencial, mientras que se mantenían las ventajas, en especial la unidad, fortaleza y rapidez de las decisiones (discurso ante la Convención de Pennsylvania, 24 de noviembre de 1787, en *The Debate on the Constitution, part one*, Nueva York, The Library of America, 1993, pp. 791 y ss.).

titucional británico nació democrático; en las fases de construcción de los sistemas políticos la organización descentralizada del poder representa una etapa de maduración y desarrollo, no de fundación y arranque.

El gobierno de gabinete, en la etapa en que se encuentran los sistemas presidenciales latinoamericanos, ha dejado de ser una excentricidad. En los sistemas parlamentarios, como bien advirtió Walter Bagehot desde el siglo XIX, el gabinete es el punto de convergencia entre las funciones gubernamentales y las legislativas del Estado.³⁸ La realidad política, incluso en Gran Bretaña, es más compleja en la actualidad de la que examinó el economista inglés; hoy se deben ampliar los efectos del gabinete y agregar un nuevo factor: los gabinetes ofrecen el espacio para la conciliación y la cooperación entre los partidos políticos. Paulatinamente, la integración plural de los gabinetes está dejando de ser una característica exclusiva de los sistemas parlamentarios.³⁹ La necesidad de establecer instituciones que permitan la armonización de los intereses es común a todos los sistemas constitucionales democráticos y es en la dirección que avanzan los sistemas presidenciales latinoamericanos.

V. FUNCIONES DEL GABINETE

Pese a que sólo nueve Constituciones atribuyen las funciones de gobierno conjuntamente al presidente y a los ministros, son trece las que aluden a las funciones del gabinete. Esta aparente contradicción resulta de interés. La de Brasil es una de las nueve Constituciones conforme a las cuales el presidente ejerce el gobierno con los ministros; sin embargo, es la única de esas nueve

³⁸ Véase *The English Constitution*, Londres, Oxford, 2001, pp. 11 y ss.

³⁹ Sobre este aspecto puede verse, entre otros, Lanzaro, Jorge, “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina”, en Lanzaro, Jorge, (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, pp. 15 y ss.

que no precisa las funciones del gabinete, dejándolo a las disposiciones legales. Por el contrario, el gobierno recae en una sola persona en Argentina (artículo 87), Honduras (artículo 235), Nicaragua (artículo 144), Paraguay (artículo 226), y Perú (artículo 110), pero esas Constituciones, no obstante que han conservado la tradición unipersonal estadounidense, asignan facultades de gobierno al gabinete. Aunque en algunos casos subsista la fórmula constitucional de Estados Unidos, en realidad son catorce los países cuyas normas supremas desconcentran el poder presidencial. Sólo en los casos de Chile, Ecuador, México y República Dominicana la concentración del poder sigue regulado constitucionalmente conforme al modelo presidencial original.

Pero aquí hay que hacer una precisión más: algunos de los textos constitucionales sólo aluden a las facultades del gabinete en materia de estados de excepción. Son los casos de Bolivia (artículo 100.6) y Colombia (artículo 212). La participación del conjunto de ministros y de los secretarios en la declaración de estados de excepción es común en la mayor parte de los sistemas constitucionales latinoamericanos; sin embargo, en Brasil (artículo 91) corresponde al Consejo de Defensa Nacional; en Chile (artículos 40 y 95) al Consejo de Seguridad Nacional; en Ecuador (artículo 180), Paraguay (artículo 288) y República Dominicana (artículo 55.7) al presidente. En el caso de México (artículo 29), los secretarios opinan, pero no existe gabinete. En realidad, la participación del gabinete o de los ministros en la declaración de un estado de excepción sólo es relevante si paralelamente existe algún mecanismo de control del Congreso sobre los ministros; de no ser así, la intervención de los ministros sólo es un elemento ornamental que carece de relevancia institucional.⁴⁰

En cuanto a las funciones substantivas de los gabinetes se encuentran las siguientes:

40 En la sección VIII se examinan los casos en que proceden el voto de confianza y la moción de censura, *infra* pp. 62 y ss.

- Participar en los proyectos de ley que se envían al Congreso (Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay).
- Participar en la celebración de tratados (Uruguay).
- Participar en la elaboración de los presupuestos (Argentina, El Salvador y Uruguay).
- Participar en la elaboración de los programas de desarrollo (Guatemala, Honduras y Venezuela).
- Intervenir en la concertación de empréstitos (Panamá y Venezuela).
- Refrendar decretos presidenciales (Argentina).
- Ejercer la facultad reglamentaria (Venezuela).
- Intervenir en nombramientos (Costa Rica, Panamá y Uruguay).
- Intervenir en la remoción de funcionarios (Uruguay).
- Ejercer el derecho de gracia (Costa Rica).
- Convocar al Congreso (El Salvador, Uruguay y Venezuela).
- Celebrar contratos administrativos (Panamá y Venezuela).
- Fijar aranceles (Panamá).
- Definir y coordinar las tareas de gobierno (Paraguay y Uruguay).
- Solicitar informes a funcionarios (Panamá).
- Deliberar sobre asuntos de interés público (Perú).
- Actuar como órgano de consulta presidencial (Nicaragua).
- Ejercer el mando de las fuerzas armadas (Uruguay).
- Ejercer el veto (Uruguay).
- Conceder privilegios industriales (Uruguay).
- Autorizar la creación de bancos (Uruguay).

Esa amplia gama de funciones asignadas constitucionalmente a los gabinetes denota que, paulatinamente, se van superando las inercias del presidencialismo tradicional y que el gabinete va dejando de ser sólo una instancia de administración para convertirse en un espacio donde se discuten y adoptan las definiciones políticas de gobierno. Varias de las normas supremas dejan abierta la posibilidad para que: 1) los gabinetes establezcan

sus propios reglamentos de trabajo; 2) la legislación ordinaria amplíe sus atribuciones, y 3) los presidentes les sometan otros asuntos además de los que han sido mencionados. Estas cláusulas de desarrollo democrático permiten que se ensanche el ámbito competencial del gabinete. Se trata de una materia en la que difícilmente pueden suscitarse controversias constitucionales, supuesto que no se reducen las atribuciones presidenciales; sólo se racionaliza su ejercicio. Por lo demás, por esta vía los congresos tampoco aumentan sus propias atribuciones, porque únicamente se procura atenuar la concentración y el ejercicio discrecional de facultades presidenciales.

Lo anterior significa que en los países donde se ha dado el paso de instaurar los gabinetes presidenciales, se ha iniciado un proceso que, teóricamente, no debe tener solución de continuidad. Por el contrario, es previsible que se convierta en un sistema autopoyético, que genere su propio crecimiento a partir de que alcance los resultados esperados o de que al menos pueda alentar nuevas expectativas en cuanto a la racionalidad política de la organización presidencial del gobierno.

Desde luego puede argumentarse que, en tanto que los presidentes disponen de la facultad de remoción de los ministros, los acuerdos de gabinete pueden no ser más que una formalidad. Sobre este punto llama la atención que la Constitución uruguaya disponga (artículos 161, 164, 165) que las decisiones del Consejo de Ministros se adoptan por mayoría y que en caso de empate el presidente tiene doble voto. Además, las resoluciones del gabinete y las del presidente mismo son revocables por la mayoría absoluta del Consejo. Ahora bien, si esta norma es una excepción en el constitucionalismo latinoamericano, subsiste la duda acerca de la eficacia de las normas competenciales de los gabinetes.

La disciplina de los ministros es un dato común en los sistemas presidenciales y parlamentarios; de ninguna manera se trata de una cuestión que sólo afecte la autonomía de juicio y decisión en un gobierno presidencial. Por eso, lo que se plantea no es la autonomía de los ministros, sino, en términos generales, que ésta

no es viable, a menos que la integración del gabinete obedezca a una negociación política de la que, a su vez, dependa la estabilidad o al menos la eficacia de las tareas de gobierno.

Las discusiones de gabinete tienen diversos efectos, independientes de las decisiones adoptadas. En primer lugar sirven para generar niveles homogéneos de información entre los ministros. De esta forma se disuelven algunos nudos de poder que resultan precisamente del desempeño aislado de las funciones que cada ministro desempeña. Las reservas de información por parte de los ministros y de los presidentes forman parte del hermetismo que alimenta el ejercicio autoritario del poder. En segundo término las deliberaciones abiertas ponen a prueba la capacidad personal de los ministros. Así, aunque sus posibilidades de decisión autónoma sean restringidas, debe mostrarse un mínimo de atributos para formar parte de un gobierno. El aislamiento en el que se opera cuando no existe un gabinete, permite que la presencia de ministros incompetentes o corruptos pase inadvertida incluso dentro del propio gobierno. Finalmente, el gabinete obliga a explicitar las políticas públicas y a coordinar las decisiones entre los integrantes del gabinete. El deber de obediencia jerárquica es un vínculo exclusivo con el presidente, no existe en cuanto a las relaciones horizontales entre los ministros, de suerte que todos los ajustes que se hagan en las políticas gubernamentales se discuten con amplios márgenes de libertad y obligan a que, en última instancia, el presidente arbitre entre sus propios colaboradores.

Todo lo anterior se ve complementado por los instrumentos de control congresual, particularmente por las comparecencias de los ministros, por el derecho a la interpelación y por los mecanismos de confianza y censura, donde existen. Cuando los ministros asisten al Congreso no pueden aducir que participaron en una determinada decisión sólo por obediencia jerárquica; en ese foro tienen que ofrecer razones convincentes, a riesgo que de no hacerlo los representantes y la opinión pública los convierta en objeto de ataques fundados.

La operatividad de las normas constitucionales en cuanto a las facultades de los gabinetes no depende únicamente de la receptividad de los presidentes ni de la autonomía de los ministros; depende también del entorno político y cultural en el que se actúe. Bagehot advirtió que “los gobiernos de gabinete educan a la nación”,⁴¹ y puede agregarse que, en la medida en que una sociedad está políticamente educada, la integración del gabinete corresponde a una mejor selección. La calidad de un sistema autoritario depende del comportamiento de sus dirigentes; a su vez, la calidad de un sistema democrático depende de la conducta de los gobernados. Entre mayores sean los niveles de información y los incentivos que se tengan para participar en las decisiones políticas, más propicias serán las circunstancias para que los sistemas constitucionales alcancen la plenitud de sus resultados potenciales. Las tesis conservadoras que descalifican prematuramente los cambios normativos porque no se traducen en la transformación subitánea de la realidad, desconocen la relación entre la norma y la cultura.⁴²

VI. COORDINACIÓN DEL GABINETE

La coordinación del gabinete es uno de los problemas eje de la existencia de los gabinetes en los sistemas presidenciales. A este respecto vale tener en cuenta, como se vio en la primera parte de este estudio, que la distinción entre jefe de gobierno y jefe de Estado que se produce en los sistemas parlamentarios, no ocurre en los sistemas presidenciales. Éste es, quizá, uno de los rasgos que más significativamente diferencian a esos sistemas. Empero, la tendencia que se va registrando en los sistemas

⁴¹ *Op. cit.*, p. 16.

⁴² Conviene tener presente la sensata expresión de Juan Bautista Alberdi: “Las instituciones escritas son los títulos de propiedad de un tesoro del que los pueblos toman posesión poco a poco”, citado en Pareja Paz Soldán, José, *Las Constituciones de Perú*, Madrid, Ediciones de Cultura Hipánica, 1954, p. 884.

presidenciales es en el sentido de que, sin tener que llegar a la dicotomía de ambas jefaturas, sí es posible que los presidentes, en tanto que jefes de Estado y de gobierno, cuenten con auxiliares para el desempeño de numerosas tareas administrativas.

La función constitucional de gobernar comporta una amplia gama de actividades: definir cuestiones de naturaleza política, tales como las relaciones con otros órganos del poder, con otros niveles de gobierno y con los partidos políticos; encabezar el aparato de seguridad que incluye a las fuerzas armadas y a un amplio aparato de policía; anticipar y dirimir conflictos; adoptar políticas públicas y determinar prioridades para la asignación de recursos financieros a los diferentes programas; negociar y organizar la política legislativa y atender los procesos legislativos; conducir las relaciones internacionales. Adicionalmente, la función protocolaria de la jefatura del Estado impone cargas de trabajo que obligan a utilizar otra parte del tiempo disponible.

A su vez, la administración del gobierno presenta numerosas demandas: organizar la actividad de la función pública; supervisar el cumplimiento de instrucciones; atender trámites y procedimientos; verificar la idoneidad de los servicios públicos; evaluar los resultados de las acciones emprendidas; identificar, designar, adscribir, trasladar, promover, controlar y sancionar a los servidores públicos, entre otras muchas labores de orden estrictamente administrativo que se llevan a cabo cotidianamente. Cuando, amén de las responsabilidades constitucionales que supone la doble investidura, los presidentes asumen el mando inmediato del aparato administrativo por falta de previsiones institucionales para organizar su trabajo, afloran diversas patologías del poder. Las áreas de menor nivel de atención quedan en manos de un círculo que, sin tener atribuciones constitucionales, realiza en la práctica actos que resultan del poder constitucional de los presidentes.

De los muchos males que afectan a los sistemas presidenciales tradicionales o arcaicos, los más conspicuos son los que llevan a la reaparición del viejo género de los validos o favoritos, que

permitieron alargar un poco la vida de las monarquías absolutas.⁴³ La asunción de facultades más allá de lo que sensatamente se puede resolver, sólo admite dos tipos de soluciones: las de facto y las *de jure*. En cuanto a las primeras, sin que el poder se desconcentre institucionalmente, los presidentes actuales, como los monarcas pretéritos, transfieren un número indeterminado de atribuciones a colaboradores cercanos. En este caso el poder no se desconcentra; simplemente el presidente lo ejerce por interpósita persona. Se suman así dos graves problemas: que los presidentes tienden a acumular aún más atribuciones, porque cuentan con mecanismos paraconstitucionales de auxilio que les ofrecen un cierto alivio en las cargas cotidianas de trabajo, y que los encargados de realizar esas funciones lo hacen al margen del sistema electoral y de controles políticos. La delegación de atribuciones en manos de personal sustraído al control político del Congreso e incluso sin exposición a los medios es, en realidad, una forma de concentrar más el ejercicio del poder por parte de los presidentes. Ese poder subterráneo, o criptopoder, está viciando a los sistemas presidenciales que no se han transformado y amenaza con desarticular el precario sistema de relaciones entre gobierno y Congreso.

El modelo contemporáneo de la transferencia de atribuciones a personas al margen del gabinete procede de Estados Unidos, donde en muchos casos el peso político de los auxiliares de la Casa Blanca es superior al de los secretarios. Corresponde a una lógica centrípeta del poder, que tiende a monopolizar al máximo

43 Hay una amplia bibliografía sobre este aspecto, que también llamó la atención de Shakespeare (*Much ado about Nothing*, III, 9), y de Voltaire (véase *Diccionario Filosófico*). En 1539 Antonio de Guevara publicó, en España, su célebre obra *El despertador de cortesanos*, donde, entre otras cosas, daba el siguiente consejo a los favoritos: “No descubráis, señor, todo lo que pensáis, ni mostréis todo lo que tenéis, ni toméis todo lo que queréis, ni digáis todo lo que sabéis, ni aun hagáis todo lo que podéis” (ed. París, Sociedad de Ediciones, s. f., p. 33). El estudio contemporáneo más completo es el de Elliot, John y Brockliss, Lawrence, *The World of the Favourite*, Yale, Yale University Press, 1999.

las decisiones de gobierno, con la menor intervención posible de los ministros y, por ende, reduce los espacios para la relación constructiva entre gobiernos y congresos. Estas decisiones perjudican la estructura del Estado constitucional porque lejos de racionalizar el ejercicio de las facultades presidenciales, deforman y exacerbaban su tendencia centralizadora.

En tanto que no se resuelva el problema fundamental de racionalizar el ejercicio del poder, al delegar de facto algunas de sus tareas, incluso los presidentes pierden el control de sus propias decisiones y de las que se toman en su nombre. Lo que de ahí resulta es una organización vicarial dotada de un poder doblemente peligroso, por su magnitud o por su intangibilidad. Cuantas veces este tipo de delegación se produzca, la corrupción se magnifica. A trueque de un hipotético alivio en las cargas que penden sobre los presidentes, la transferencia paraconstitucional del poder afecta las relaciones en el interior del gobierno, donde los ministros quedan sujetos por el deber de obediencia ante personas que asumen parcialmente el papel de los presidentes. En los sistemas donde no se adoptan remedios institucionales para esas desviaciones, se generan tensiones que ponen en peligro el delicado esquema de balances constitucionales. El origen de esa distorsión está en la renuencia a adoptar soluciones institucionales para la hipertrofia de las facultades presidenciales, y en lugar de orientarse hacia un gobierno de gabinete se adopta un gobierno de clóset.⁴⁴ Con este artificio burocrático los presidentes comprometen incluso su capacidad mediadora en cuanto a las decisiones de gobierno, porque dejan que sus subalternos,

⁴⁴ La voz “gabinete” alude, literalmente, a la sala donde se reunía una comisión del Consejo Privado del monarca británico. Su uso se generalizó en los primeros años del siglo XVII. En su sentido original denotaba un proceso de concentración del poder. John Selden (*An Historical and Political Discourse of the Laws and Government of England*, 1739) señalaba que las funciones del Estado primero habían sido ejercidas por el Consejo Privado (Privy Council), luego se concentraron en el gabinete (Cabinet Council) y acabaron en manos de los favoritos.

al margen de la estructura constitucional, se sobrepongan a los colaboradores que sí tienen estatus constitucional.

Como se ha visto, diversos sistemas constitucionales latinoamericanos han adoptado la figura del gabinete; algunos, además, incluyen la presencia de un coordinador, y otros dejan al presidente en libertad de designar a un coordinador, si lo considera necesario. Los sistemas que contemplan la figura del jefe de gabinete son los de Argentina, Perú y Venezuela; los que abren la posibilidad de que haya un funcionario que desempeñe esa función son los de Chile, Guatemala y Nicaragua.⁴⁵

El caso latinoamericano más antiguo donde se produce la presencia de un jefe de gabinete es el de Perú.⁴⁶ Sin embargo, como García Belaúnde⁴⁷ sustenta, a pesar de que al presidente del Consejo de Ministros se le asigna la facultad de coordinar a sus

45 En Brasil el tema se discutió ampliamente con motivo del dictamen ofrecido por la Comisión Afonso Arinos, en 1985, que lo incluyó entre las reformas constitucionales propuestas. La discusión de este asunto ha estado relacionada con la posible adopción del sistema parlamentario, que no ha contado con apoyo popular. Cfr. Lamounier, Bolívar, "Parlamentarismo o presidencialismo atenuado: el debate actual en Brasil", en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991, pp. 121 y ss.

46 La Constitución de 1826 (artículos 85 y 88) estableció que el presidente designaba al vicepresidente, con la ratificación del Congreso, y el vicepresidente fungía como jefe del ministerio. Esa Constitución fue derogada en 1827, y el cargo de jefe de gabinete sólo reapareció treinta años después. Domingo García Belaúnde (*Teoría y práctica de la Constitución peruana*, Lima, EDDILI, 1989, pp. 151 y ss.) señala como fechas entre 1856 y 1862, correspondientes al periodo de gobierno del mariscal Ramón Castilla. El Consejo de Ministros existe en el constitucionalismo peruano desde 1856 (artículo 93), y la figura del presidente del Consejo de Ministros aparece formalmente en la de 1933 (artículo 157), aunque legalmente ya figuraba en la Ley de Ministros de 1862 (cfr. Espinosa Saldaña-Barrera, Eloy, "Comentario", *La reforma constitucional argentina*, Buenos Aires, AADC, 1994). En el anteproyecto de Constitución elaborado en 1931 por diversos juristas, entre quienes figuraba Víctor Andrés Belaúnde, se ofrece una sólida argumentación en contra de la concentración de facultades presidenciales y a favor del establecimiento de un presidente de gabinete (Pareja y Paz Soldán, *op. cit.*, pp. 912-925).

47 *La Constitución peruana de 1993*, Lima, Grijley, 1994, p. 27.

colegas, su función es institucionalmente débil y depende en buena medida del impulso que le imprima su titular.⁴⁸ Conforme a la Constitución vigente, el presidente del Consejo de Ministros es designado por el presidente de la República; sus funciones (artículo 123) son: ser el portavoz del gobierno, “después del presidente”, coordinar las funciones de los demás ministros y refrendar decretos. Conforme al proyecto de Constitución formulado en 2002 por la Comisión de Constitución del Congreso de la República, se proponen cambios de gran calado en cuanto al presidente del Consejo de Ministros, entre los que destaca: que aplique la política general del gobierno, que tenga a su cargo las relaciones con el Congreso y con los gobiernos regionales, y que conduzca las políticas intersectoriales relacionadas con el plan nacional de desarrollo, la descentralización, la modernización del Estado, las políticas en materia del medio ambiente y las demás que el propio Consejo de Ministros decida. Independientemente de lo que se resuelva en esta materia, es evidente que existe preocupación por el fortalecimiento de ese importante órgano constitucional.

En el caso de Argentina la construcción institucional del jefe del gabinete fue resultado de una negociación entre los partidos Justicialista y Unión Cívica Radical, encabezados respectivamente por los entonces presidente Carlos Menem y ex presidente Raúl Alfonsín.⁴⁹ El Pacto de Olivos, en el que se plasmaron las bases para la reforma constitucional de 1994, contenía —entre los elementos básicos para la reforma constitucional— el establecimiento de la figura del jefe del gabinete de ministros. Sin embargo, como lo acredita el desempeño de ese funcionario a

48 En tal sentido, el presidente Manuel Prado (1956-1962) invitó a la presidencia del Consejo al líder de la oposición, Pedro Beltrán. *Cfr.* Roncagliolo, Rafael, “El primer ministro en Perú: ¿institución o retórica?”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *Presidencialismo versus parlamentarismo. América Latina, cit.*, p. 151.

49 Véase Alfonsín, Raúl, *Democracia y consenso*, Buenos Aires, Corregidor, 1996.

partir de que se verificó la reforma, su presencia ha sido intrascendente. Formalmente (artículo 100) el jefe del gabinete ejerce la administración general del país, expide reglamentos, efectúa los nombramientos de los empleados de la administración, prepara y convoca las reuniones del gabinete, que preside en ausencia del presidente de la nación, y conduce las relaciones con el Congreso. Se trata de un elenco de facultades muy considerable; pese a ello, su papel real se ha difuminado.

Contribuyeron a ese fenómeno dos circunstancias dominantes a partir de la reforma constitucional: una, el ejercicio de la presidencia plebiscitaria al máximo de sus posibilidades, durante el periodo de Carlos Menem (1989-1999); segunda, la crisis económica que afectó la estabilidad del gobierno y desembocó en la renuncia del presidente Fernando de la Rúa (diciembre de 2001), en la presencia de tres presidentes provisionales en un solo mes (el mismo diciembre) y en la adopción de medidas de emergencia que desnaturalizaron el Estado de derecho.⁵⁰ Desde su origen, la figura del jefe del gabinete no contó con la simpatía de presidente Menem y hubo que vencer considerables resistencias para su incorporación al marco constitucional.⁵¹

Aunque algunas expresiones grandilocuentes señalan que “el jefe de gabinete es al presidencialismo lo que el primer ministro es al sistema parlamentarista” y, con gran imprecisión, identifican al jefe de gabinete como “un primer ministro atenuado”,⁵² lo cierto es que el diseño de la reforma constitucional argentina se quedó a medio camino porque si bien el conjunto de atribu-

⁵⁰ Sobre este tema pueden verse los trabajos de Dalla Vía, Alberto, *Estudios sobre Constitución y economía*, México, UNAM, 2003; Hernández, Antonio María, *Las emergencias económicas y el orden constitucional*, Buenos Aires, Rubinzal, 2002; y Ferreyra, Raúl Gustavo, *La Constitución vulnerable*, Buenos Aires, Hammurabi, 2003. Se trata de tres estudios sólidamente desarrollados que exponen, desde diferentes perspectivas, los estragos institucionales de la crisis económica argentina.

⁵¹ Aparecen extensamente reseñadas en la obra de Alfonsín, citada.

⁵² Dromi, Roberto y Menem, Eduardo, *La Constitución reformada*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, pp. 352- 353.

ciones del jefe de gabinete es muy amplio, el gabinete en cambio no tiene adjudicadas sus propias competencias, con lo cual el jefe queda atrapado entre el presidente y los ministros, porque se carece de una base constitucional para el funcionamiento colectivo de los ministros. Se cometió el error de construir la jefatura de un ente, el gabinete, que a su vez no tiene existencia constitucional.

En la doctrina argentina se han polarizado las opiniones favorables y adversas a la figura constitucional del jefe de gabinete.⁵³ Uno de los aspectos en que hay coincidencia de opiniones es en que el jefe de gabinete depende, en cuanto a su designación y permanencia en el cargo, del presidente. Se reproduce, en este sentido, el mismo esquema que aparece en las demás disposiciones similares existentes en el constitucionalismo latinoamericano, que se examinan en este apartado. En Argentina, empero, el proyecto original había sido mucho más ambicioso. El Consejo para la Consolidación de la Democracia que había integrado por decreto el presidente Raúl Alfonsín, en 1985, y que estuvo encabezado por Carlos Santiago Nino hasta su fallecimiento, se inclinaba decididamente por un sistema parlamentario, semejante al portugués, como ha señalado Alberto Dalla Vía.⁵⁴ Es evidente que los recortes experimentados dieron como resultado una ins-

⁵³ Ricardo Haro ofrece un amplio panorama acerca de esa gama de opiniones. *Constitución, poder y control*, México, UNAM, 2002, pp. 129 y ss. Véanse también Natale, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución*, Buenos Aires, Depalma, 1995, pp. 134 y ss.; Barra, Rodolfo Carlos, *El jefe de gabinete en la Constitución nacional*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1995, para quien es importante dejar que el transcurso del tiempo y el desarrollo legislativo afinen los contornos de la nueva institución; así como el debate sobre el proyecto de reformas, convocado por la Asociación Argentina de Derecho Constitucional en el que intervinieron también varios de los más destacados constitucionalistas de ese país, AADC, *La reforma constitucional argentina*, Buenos Aires, 1994.

⁵⁴ “Comentario”, *La reforma constitucional argentina, cit.*, pp. 97 y ss. La propuesta del Consejo, que incluía en efecto a un primer ministro y dejaba al presidente nacional sólo como jefe de Estado, aparece en Alfonsín, *op. cit.*, pp. 180 y ss.

titución de menor alcance, pero potencialmente susceptible de funcionar. Podría decirse que es una institución con vida latente, cuyas posibilidades de rendir frutos se irán viendo progresivamente. Ricardo Haro,⁵⁵ por ejemplo, subraya que la presencia de mayorías opositoras en el Congreso podría dar una nueva dimensión al jefe de gabinete.

En cuanto a Venezuela, la Constitución resolvió el problema de la sustitución presidencial y de la coordinación del gabinete a través de un vicepresidente designado y removido libremente por el presidente (artículos 233, 238, 239 y 242). En el primer caso el presidente sólo es remplazado por el vicepresidente durante sus ausencias temporales o si la falta definitiva se produce en los últimos dos años del periodo presidencial; por lo que respecta a las funciones en el gabinete, el vicepresidente colabora en la dirección del gobierno, coordina la administración, preside el Consejo de Ministros en ausencia del presidente y conduce las relaciones con la Asamblea Nacional. Ésta es una función novedosa de los vicepresidentes⁵⁶ que no sólo no cambia la naturaleza del sistema presidencial,⁵⁷ sino que incluso acentúa el poder del presidente en tanto que lo faculta para designar un tipo de sucesor. Esta modalidad de presidente designado por el predecesor, para el caso de una sustitución temporal o definitiva, ha sido frecuente en el constitucionalismo latinoamericano y permite reducir la tentación golpista que muchas veces alentaron los vicepresidentes. En el caso venezolano son ostensibles las condiciones de centralización con que se ejerce el poder;⁵⁸ empero, durante la crisis política que vivió ese país en los meses finales de 2002 e iniciales de 2003, la presencia del vicepresi-

⁵⁵ *Op. cit.*, p. 137.

⁵⁶ Aunque debe recordarse el precedente de la Constitución peruana de 1826.

⁵⁷ Sobre este tema véase Brewer-Carías, Allan, *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, México, UNAM, 2002, pp. 280 y ss.

⁵⁸ Véase Kaplan, Marcos, *Neocesarismo y constitucionalismo. El caso Chávez y Venezuela*, México, UNAM, 2001.

dente cobró especial relevancia. Este es un buen ejemplo de cómo, sin que los presidentes pierdan sus facultades de gobernar, los congresos aumentan sus posibilidades de control, como veremos en el apartado correspondiente a las mociones de censura.

Por lo que respecta a Chile, la Constitución señala (artículo 33) que el presidente puede indicar que uno de los ministros funja como coordinador del gabinete; en Guatemala (artículos 191 y 195) y en Nicaragua (artículo 151) el vicepresidente de la República integra el gabinete y, en las ausencias del presidente, puede presidirlo. En estos tres casos la función coordinadora está muy diluida, pero se admite el principio de que, además del presidente, haya otro funcionario competente para organizar el trabajo colectivo de los ministros.

La presencia de un coordinador de gabinete no supone la de un jefe de gobierno, sino la de un delegado presidencial que permite alcanzar varios objetivos: adecuar la carga de trabajo presidencial, atenuar la concentración extrema de facultades, contar con un enlace funcional ante el Congreso y dar al presidente una nueva tarea: la de mediador político. Esta última función no resulta viable cuando el propio presidente está sistemáticamente involucrado en la toma de decisiones políticas y administrativas, pero en un sistema rígido, como el presidencial, se convierte en un recurso conciliatorio de gran importancia. La mediación política, a la que Gaetano Filangieri y Benjamín Constant atribuyeron tanta importancia desde los siglos XVIII y XIX, constituye un tema que no debe desestimarse en los arreglos constitucionales del siglo XXI. Cuando Constant lo desarrolló, con elocuencia, las fuentes de tensión que afectaban la marcha del Estado procedían de conflictos sin resolver, como las que resultaban de la propensión a la restauración de los privilegios y formas de ejercer la autoridad previos a la Revolución francesa. Los problemas que se plantean a las sociedades democráticas con sistemas constitucionales presidenciales es la dificultad para absorber las tensiones propias de los sistemas electorales altamente

competitivos cuyos protagonistas, los partidos, tienden a generar posiciones de colisión de manera permanente.⁵⁹

A diferencia de los sistemas parlamentarios, en que los partidos tienen el hábito de la convivencia e incluso, al estilo francés, de la “cohabitación”, en los sistemas presidenciales no existen esa tradición ni esa vocación. El impacto negativo que esa tensión sistemática proyecta sobre el orden constitucional hace que los defectos de su estructura afloren de una manera más ostensible. Es lo que sucede con la concentración de poderes presidenciales. En un sistema parlamentario, por ejemplo, se admite como natural que el jefe de gobierno también lo sea de un partido; en cambio, en un sistema presidencial esa dualidad ocasiona un desequilibrio cuya magnitud no encuentra compensación en los frágiles instrumentos de control político que se aplican al presidente.

La consolidación de una democracia constitucional en un sistema presidencial sugiere la conveniencia de revisar la forma en que opera el gobierno e intentar, dentro de la propia racionalidad de ese sistema, los ajustes que resulten más adecuados para generar una nueva conducta de los agentes políticos y una nueva cultura constitucional. El establecimiento del gabinete y de un coordinador, donde no existe, y la utilización plena del instrumento donde ya está adoptado, pueden ser factores que coadyuvan significativamente en el proceso de racionalización del ejercicio del poder presidencial, y que, al tiempo que permitan reordenar el desempeño de las funciones presidenciales, le confieran al presidente una función mediadora de la que tradicionalmente han carecido los sistemas presidenciales. En este punto debe tenerse presente que cuando el sistema presidencial fue di-

59 Este problema ha sido ampliamente estudiado por Dieter Nohlen. Ver, por ejemplo, “Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina”, en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio en América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1998. Véase también Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 193 y ss.

señado en Filadelfia, los referentes que tuvieron a la mano los constituyentes correspondían a la literatura británica y a la francesa de la ilustración, cuya influencia en la Revolución francesa fue crucial, pero la doctrina que contribuyó a definir el perfil de la monarquía parlamentaria europea es típicamente del siglo diecinueve.

El coordinador del gabinete también puede contribuir a imprimir estabilidad en un sistema presidencial. A diferencia del sistema parlamentario, en el presidencial una de las fuentes de tensión es la rigidez de la duración del periodo. Esa tensión se magnifica cuando un presidente no satisface las expectativas suscitadas con motivo de la campaña electoral, cuando sus facultades de gobierno no son suficientes para hacer frente a las responsabilidades que le conciernen, o simplemente cuando se involucra de manera directa en coyunturas de fricción con las fuerzas políticas, con los medios o con los grupos de presión que deterioran su capacidad real de gobierno o afectan la objetividad de sus decisiones. En todos esos casos se hace necesario canalizar las presiones políticas hacia el gabinete y su coordinador, para dejar al presidente un espacio de reflexión y de acción prudencial.

Por otra parte, la naturaleza mediática de la política ha propiciado el acceso al poder de personas más adiestradas en cuestiones de comunicación que en tareas de gobierno. La literatura política contemporánea ha explorado extensamente la vulnerabilidad de los sistemas electorales ante el manejo profesional de los medios. A partir de la aparición de la célebre obra de Joe McGinniss⁶⁰ acerca de la transformación de las campañas en procesos publicitarios y propagandísticos, se ha producido una amplia serie de estudios acerca de la influencia de las estrategias y de las tácticas de comunicación para “vender” candidatos. También se ha hecho normal que las campañas sean operadas por profesionales en imagen y comunicación, desplazando mu-

60 *The Selling of the President*, Nueva York, Trident Press, 1968.

chas veces los aparatos políticos de los partidos y construyendo un discurso basado en las tendencias del “mercado político”. El riesgo que esto supone para las tareas de gobierno es que son frecuentes los casos de personas aptas para atraer electores e ineptas para desempeñar labores políticas de gobierno. En estos casos el remedio institucional no consiste en relevar al elegido, lo que supone una crisis constitucional,⁶¹ sino en ofrecerle opciones para que el gobierno sea puesto en manos experimentadas.

La fungibilidad de los titulares de cargos públicos ha aumentado también por la exposición sistemática a los medios. La posibilidad de remplazo es más sencilla en los casos de las personas designadas que en el de las electas. Ésta es una razón adicional para considerar la utilidad institucional de reforzar las áreas de desarrollo de los gabinetes y de sus coordinadores. Desde luego, la función más importante, en el orden estructural del sistema presidencial, es atenuar los efectos de la concentración de funciones, pero lateralmente tiene efectos de estabilización cuando se producen circunstancias que exigen o hacen recomendable la sustitución de los integrantes del gabinete. Un sistema constitucional debe ofrecer todas las opciones posibles para consolidar la democracia y garantizar la gobernabilidad.

VII. CONCURRENCIA DE LOS MINISTROS AL CONGRESO

A diferencia del sistema presidencial norteamericano, en todas las Constituciones latinoamericanas existe la posibilidad de que los congresos convoquen a los ministros. Este derecho de los

⁶¹ Como ha ocurrido en años recientes en Argentina, Brasil, Ecuador y Paraguay, por ejemplo. En Perú el presidente Alejandro Toledo sorteó una crisis de gobernabilidad gracias a que pudo convocar a una figura políticamente convincente para hacerse cargo de la jefatura del gabinete. Un fuerte movimiento de opinión, en el que participaba el conocido economista Hernando de Soto, planteaba como opción la salida del presidente o la designación de un “premier” con capacidad de gestión gubernamental. Véase *El Comercio*, Lima, 24 de junio de 2003.

congresos existe desde varias de las primeras Constituciones del hemisferio, con lo que se adoptó un medio de control político establecido por primera vez en Francia. A su vez la facultad de los ministros de participar en las deliberaciones de los congresos, también de origen francés, está presente en numerosos textos constitucionales latinoamericanos desde el siglo XIX.⁶²

En la actualidad los ministros pueden participar en los debates congresuales en Argentina (artículos 100.9 y 106), Brasil (artículo 50), Chile (artículo 37), Colombia (artículo 208), Costa Rica (artículo 145), Ecuador (artículo 179.4), Guatemala (artículo 168), Perú (artículo 129), República Dominicana (artículo 38) y Venezuela (artículo 245). En el caso de Bolivia los ministros pueden asistir a los debates, pero sin participar en ellos. En todos los demás países los congresos pueden convocar a los ministros cuando lo estimen oportuno, pero éstos no tienen el derecho de intervenir de *motu proprio*. En Chile, adicionalmente, los ministros pueden rectificar los conceptos vertidos por los legisladores cuando fundamentan su voto, y en Guatemala incluso los grupos parlamentarios pueden hacer asistir a los ministros.

Por otra parte, en Argentina y en Perú los jefes del gabinete deben asistir regularmente a las sesiones del Congreso. En el primer caso el jefe de gabinete comparece mensualmente, de manera alternativa, ante las cámaras de diputados y senadores; en Perú, el presidente del Consejo de Ministros o por lo menos uno de los ministros debe concurrir periódicamente a las sesiones de control del Congreso.

Como puede apreciarse, está disminuyendo el número de los sistemas presidenciales latinoamericanos que mantienen la tradición de que los ministros sólo asistan ante al Congreso cuando

62 Constitución de 1791 (III, iii, iv, 9): los ministros podían asistir y tomar parte en los debates de la Asamblea, o ser convocados por ella; este principio también figura en las Constituciones de Ecuador de 1835 (artículo 70), de Perú de 1836 (artículos 89 y 92), de México de 1843 (artículo 98), de Argentina de 1853 (artículos 60 y 89), de Nicaragua de 1858 (artículo 51) y de Colombia de 1886 (artículo 134).

sean expresamente requeridos. La presencia de ministros en los congresos no afecta la estructura del sistema presidencial, mientras que sí contribuye a mejorar la calidad de los integrantes del gabinete, que no pueden refugiarse en el mutismo y que deben contar con capacidad argumental para hacer frente a los planteamientos de los legisladores. Para estar en condiciones de debatir en una asamblea representativa, los ministros deben contar con amplia información de las políticas gubernamentales, lo que esencialmente se consigue cuando el gabinete funciona de manera periódica y sistemática.

Otra ventaja que resulta de esta interacción entre los gobiernos y los congresos, es el fortalecimiento del sistema representativo. Mucho antes de que los medios electrónicos de comunicación surgieran, ya Bagehot⁶³ había advertido, desde el siglo XIX, el riesgo de que el Parlamento británico y el Congreso estadounidense se vieran desplazados por la prensa si no recuperaban la centralidad del debate político. De alguna forma el fenómeno actual de la poderosa influencia política de los medios parte de que en Estados Unidos se convirtieron en el instrumento de comunicación por excelencia de la política, ante las limitaciones que ofrece la construcción constitucional para la comunicación directa entre el gobierno y el Congreso. La utilización de los medios para transmitir información a la sociedad, en lugar de la tribuna parlamentaria, marginó a los órganos de representación del eje de la política. Esta utilización política de la comunicación informal, en detrimento de la comparecencia ante los órganos representativos, se ha generalizado sobre todo en los sistemas presidenciales autoritarios. En el caso de Estados Unidos no generó perjuicios mayores al Congreso porque, como bien apuntó Woodrow Wilson, la fuerte presencia del Congreso se debe esencialmente al intenso trabajo de sus comisiones.

Por su parte, la centralidad política de los congresos no afecta la importancia de los medios; simplemente hace que el interés

⁶³ *Op. cit.*, p. 18.

de los medios se traslade del gobierno al Congreso. Este es un paso importante para contrarrestar el dominio mediático de los presidentes. En el diseño de los nuevos modelos constitucionales debe tenerse presente que la atracción mediática es un factor que contribuye a la concentración del poder. De ahí que la organización de un gabinete, la presencia de un coordinador y la relación frecuente y sistemática de los ministros con el Congreso tengan una significativa influencia en la racionalización del poder presidencial.

VIII. CONFIANZA, INTERPELACIÓN Y CENSURA DE LOS MINISTROS

Los instrumentos tradicionalmente identificados como exclusivos de los sistemas parlamentarios son el voto de confianza, la interpelación y la moción de censura. En la actualidad, la mayoría de las Constituciones latinoamericanas han recibido esas instituciones, procedentes del constitucionalismo europeo. Se ha gestado, así, un nuevo modelo que fusiona características de los sistemas parlamentario y presidencial.⁶⁴ Aun cuando es común hablar del modelo francés, aludiendo al generado a partir de la Constitución de 1958, lo cierto es que en el constitucionalismo de América Latina se han venido produciendo cambios paulatinos que demuestran hasta qué punto es posible la adaptación de instituciones procedentes de diversos sistemas, sin que se tenga que recurrir a un esquema en particular. La riqueza institucional que es posible identificar en este subcontinente excede lo que

⁶⁴ Es la razón por la que algunos autores, como Juan Linz (*The Failure of Presidential Democracy*, Boston, The Johns Hopkins University Press, 1974), aluden a la parlamentarización del presidencialismo. En todo caso, esta corriente corresponde a reformas incrementales de “adaptación del presidencialismo a los desafíos de mejor funcionamiento y mayor gobernabilidad”, como subraya Nohlen, Dieter (“Presidencialismo *versus* parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos”, en Nohlen, Dieter y Fernández B., Mario, *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio en América Latina*, cit., p. 24).

podría alcanzarse con la sola incorporación del texto de la quinta república francesa. Ninguna de las construcciones constitucionales latinoamericanas ha alcanzado una difusión tal que la convierta en paradigma; pero el conjunto de las Constituciones ofrece un panorama indicativo de la intensa búsqueda y de la imaginación aplicadas a encontrar nuevas soluciones para los problemas que presenta la consolidación democrática.

Ninguno de los países involucrados en ese proceso ha decidido dar el paso semántico de cambiar el nombre de su sistema. Ninguno, incluso, se ha despegado de la configuración presidencial del sistema constitucional. Sin embargo, un gran número de Estados ha impreso una nueva configuración al presidencialismo. Se han dejado de lado las deliberaciones concernientes a la denominación y, con sentido pragmático, se ha procedido a buscar la aclimatación de instituciones parlamentarias en el contexto de una tradición presidencial dura, centralizadora y autoritaria.

Debe subrayarse que ese proceso se ha dado a pesar de un tiempo histórico en el que, por diversas razones de orden político, militar, comercial y cultural, la presencia de Estados Unidos tiene un alto perfil en todo el continente. Esto no obstante la fuente para identificar instituciones aptas para transformar al presidencialismo de un instrumento de dominación política en un elemento para la consolidación democrática, se ha buscado en el constitucionalismo europeo. El derecho constitucional común latinoamericano se ha orientado en una doble dirección: por un lado, ampliar los derechos fundamentales, con los correspondientes medios de garantía y, por otro, consolidar la democracia. En ambos casos es sintomático que, a diferencia del periodo formativo de los Estados independientes de Latinoamérica, hoy la recreación institucional está más relacionada con las elaboraciones constitucionales europeas que con el desarrollo de las instituciones estadounidenses; esto, a pesar de los vínculos de dependencia económica.

La explicación para ese fenómeno se encuentra en la vocación cultural latinoamericana. En cada país, de manera autónoma, se

han ido adoptando instituciones que fortalecen la vida del Estado constitucional y que hoy configuran un modelo latinoamericano con características propias. En las últimas décadas se han venido ensamblando piezas de diversos orígenes, pero que han tenido como efecto la configuración de un nuevo tipo de orden constitucional que se caracteriza por su receptividad y flexibilidad. Es perceptible que ciertas tendencias tienen presencia regional; en este caso se advierte que América del Sur y América Central presentan algunas características comunes, mientras que, en términos generales, el Caribe y México permanecen aislados frente a las experiencias del resto de Latinoamérica. En el caso del Caribe es explicable, porque ahí existe una multiplicidad de influencias, que entre otras cosas mantienen en una condición *sui generis* a Puerto Rico, y por las tensiones que resultan de la presencia de un sistema no democrático en Cuba y de otro en el que no ha sido posible la asimilación al constitucionalismo contemporáneo, el de Haití. En cuanto a México, todo indica que existen las bases suficientes para sustentar un cambio, en la dirección de los demás países del hemisferio, que fue diferido sólo por razones de reacomodo de las fuerzas políticas.

El sistema que está en construcción en América Latina todavía no exhibe brillantes resultados; se encuentra apenas en la fase de diseño y experimentación constitucional, y falta el siguiente gran paso que consiste en convertirlo en una parte de la cultura institucional. Pero las experiencias previas en materia de derechos humanos y de sistemas electorales, que ya están rindiendo frutos, permiten ver con optimismo el proceso hacia el futuro. Más allá de lo conjetural, es previsible que los cambios operados en la norma tengan, progresivamente, traducción en la vida colectiva de los Estados. La racionalización del sistema presidencial no significa que se le hayan restado facultades a los presidentes, o que haya surgido un parlamentarismo encubierto, ni que estemos frente a otro intento de fundar un “semipresidencialismo”⁶⁵

65 Rafael Martínez y Antonio Garrido (“Sistemas de gobierno de tendencia

o “semiparlamentarismo”; significa lisa y llanamente que se está avanzando hacia nuevas formas de organización y funcionamiento del sistema presidencial.

Esta nueva corriente se advierte a través de las instituciones concernientes a la confianza y la censura. La cuestión de confianza, la interpelación y la moción de censura tienen ya una presencia bien establecida en las normas constitucionales latinoamericanas. Hay posibilidades del voto de confianza en Perú (artículo 130) y Uruguay (artículos 174 y 175). Existe la posibilidad de dirigir interpelaciones a los ministros en Costa Rica (artículo 121.24), El Salvador (artículos 131.34 y 165), Guatemala (artículos 166 y 199), Honduras (artículos 205.22 y 251), Nicaragua (artículos 138.4 y 151), Paraguay (artículo 193), Perú (artículos 131 y 132), República Dominicana (artículo 37.22) y Venezuela (artículo 225). Además, la censura procede en Argentina (artículo 101), Costa Rica, Ecuador (artículo 130.9), El Salvador, Guatemala, Panamá (artículo 155.7), Paraguay (artículo 194), Perú, Uruguay (artículos 147 y 148) y Venezuela (artículos 240 y 246). En suma, trece de dieciocho Constituciones incluyen ya una o varias formas de control que durante mucho tiempo fueron consideradas típicamente parlamentarias. Sólo en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y México no ha sido incorporado ninguno de esas instituciones.

Aunque en el caso de Brasil (artículo 50) no hay censura, se ha instituido ya la remoción cuando los ministros rehúsan presentarse al ser requeridos por el Congreso, cuando rinden informes falsos o cuando no informan dentro de un plazo de treinta

presidencial”, documento de trabajo 184, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Barcelona, 2000) identifican tres sistemas mixtos de raíz presidencial: el presidencialismo atenuado, donde el presidente es elegido por sufragio universal directo, el gobierno está integrado por él y por los ministros que nombra y remueve, que son responsables ante el Parlamento, y hay posibilidad de disolución parlamentaria; el presidencialismo parlamentarizado, en el que no hay disolución parlamentaria, y el semipresidencialismo, en que hay un Poder Ejecutivo dual, el presidente nombra al primer ministro y preside el Consejo de Ministros y puede disolver al Parlamento.

días a partir de ser requeridos. Se trata de una institución débil pero que tal vez preludie la adopción de controles más categóricos. Por ahora lo que se plantea es un caso de responsabilidad, aunque la enunciación normativa corresponde a una sanción de naturaleza política. Su funcionalidad todavía no ha sido demostrada,⁶⁶ lo que no impide que la registremos como parte de una tendencia hacia un control más eficaz de los ministros.

En Ecuador la censura no implica la remoción del ministro, cuya permanencia en el gabinete es discrecional del presidente. Se ha buscado conciliar la potestad del Congreso en cuanto a valorar el desempeño de un ministro, con la prerrogativa presidencial de nombrarlo y removerlo. Aun cuando el acuerdo congresual no sea jurídicamente vinculante para el presidente, el efecto político de opinión es evidente. Algo semejante sucede en El Salvador, donde la Asamblea tiene facultades para recomendar al presidente la destitución de un ministro, sin que se requiera para este efecto de una mayoría especial; también puede interpelar a los ministros aunque en este caso, si no asisten a dar la respuesta debida, quedan automáticamente removidos de su cargo.

Guatemala presenta otra modalidad. La moción puede ser presentada por cuatro diputados, pero debe ser aprobada por la mayoría absoluta del total de diputados. Si el presidente considera que hay motivos para justificar al ministro, éste puede solicitar al Congreso la reconsideración del voto. Después de oído el ministro, y de un nuevo debate, la moción surte efectos si es aprobada por las dos terceras partes del total de diputados. Otra limitación consiste en que en ningún caso pueden ser objeto de una moción más de cuatro ministros a la vez.

En cuanto a Argentina, la Constitución dispone (artículo 101) que el jefe de gabinete puede ser removido por la mayoría ab-

⁶⁶ José Afonso da Silva apunta que no se trata de la introducción de un mecanismo parlamentarista en un sistema presidencial, sino de una institución nueva si bien, hasta el momento, inútil (*Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo, Malheiros, 2002, p. 521).

soluta de la totalidad de los miembros de cada cámara. En la propuesta original del Partido Radical⁶⁷ se contemplaba un mecanismo de censura constructiva, a semejanza del sistema alemán.⁶⁸ Ferreyra⁶⁹ ha observado que la sola presentación y discusión de una moción, así no consiga la mayoría requerida, puede tener un fuerte efecto de opinión pública. Este punto de vista es sugerente en tanto que la moción es vista con un dejo de escepticismo por algunos constitucionalistas, sobre todo cuando se advierte la extrema dificultad de aplicarla de manera constructiva. Ciertamente, esa es una institución que tiene un doble efecto: el jurídico, cuando se aplica en sus términos, y el político, que fundamentalmente se traduce en generar corrientes de opinión. Al igual que las magistraturas de opinión, como el *ombudsman*, la moción puede representar un instrumento de control político aun cuando no se produzca la destitución del ministro.

Muchos de los problemas que conciernen a la eficacia de los instrumentos de control se advierten en el caso peruano,⁷⁰ que ejemplifica lo que en buena medida ocurre en algunos otros sistemas constitucionales: no hay debate parlamentario sobre la investidura de los ministros, la moción de censura es infrecuente, y la información que ofrecen los ministerios suele ser extemporánea o incompleta. Sin embargo, estos problemas resultan de una larga tradición de ejercicio autoritario del poder y deben ser contemplados como parte de los desafíos institucionales a superar. La gestación de una nueva cultura constitucional no sería posible sin las adecuaciones institucionales correspondientes.

⁶⁷ Alfonsín, *op. cit.*, pp. 312 y 471.

⁶⁸ El artículo 67 de la Ley Fundamental ha sido retomado también por las Constituciones de Bélgica (artículos 46 y 96) y España (artículo 113).

⁶⁹ Ferreyra, Raúl Gustavo, *Notas sobre derecho constitucional y garantías*, Buenos Aires, Ediar, 2001, p. 199.

⁷⁰ *Cfr.* Ames, Rolando *et al.*, *Situación de la democracia en el Perú (2000-2001)*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp. 178 y ss., y 222 y ss. Véase también Borea, Alberto, *La difícil democracia de América Latina*, San José, Costa Rica, Fundación Konrad Adenauer, 1994, pp. 132 y ss.

El procedimiento de censura en Perú puede ser dirigido contra el conjunto del Consejo de Ministros o contra uno solo de sus integrantes; en todos los casos tendrá que ser presentado por un mínimo del 20% del número total de congresistas. Para dejar un periodo de reflexión, se debate y vota entre el cuarto y el décimo día de su presentación, y debe ser aprobado por más de la mitad de los componentes del Congreso. La consecuencia de su aprobación es la remoción de los censurados. En el caso de que el Congreso censure o niegue su confianza a los consejos de ministros, el presidente puede disolverlo (artículo 134). Encontramos aquí otra institución de oriundez parlamentaria que ya ha encontrado cabida también en Uruguay y Venezuela.

En Uruguay la censura puede ser individual, plural o colectiva, mediante el voto mayoritario del total de los componentes de la Asamblea. En el caso de que la censura haya sido aprobada por menos de dos tercios de los votos totales del Congreso, el presidente puede vetar la decisión. La Asamblea requiere de una votación superior a las tres quintas partes para superar el veto; pero si la votación fuese menor y el presidente insistiese en conservar al ministro o a los ministros impugnados, procede la disolución de la Asamblea y la convocatoria a elecciones. Aunque este mecanismo dificulta en extremo la censura, de todas suertes ofrece una posibilidad que, por sí sola, supone una innovación constitucional relevante.

En el caso venezolano el presidente puede disolver al Congreso cuando hayan sido removidos tres vicepresidentes en un mismo periodo de gobierno. La disolución conlleva la convocatoria a elecciones de un nuevo Congreso. La medida es razonable, en tanto que obliga al Congreso a actuar con responsabilidad y, en situaciones extremas, permite llevar el diferendo al electorado.