

LOS REGÍMENES PRESIDENCIALISTAS DE AMÉRICA LATINA, TIPOLOGÍA Y ANÁLISIS CRÍTICO

Humberto NOGUEIRA ALCALÁ *

SUMARIO: 1. *Rasgos del federalismo latinoamericano.* 2. *Los rasgos comunes al presidencialismo latinoamericano.* 3. *Factores de la preponderancia presidencial.* 4. *Las competencias legislativas de los presidentes latinoamericanos.* 5. *Los resguardos del presidencialismo latinoamericano respecto del presidente de la República.* 6. *Los diversos tipos de presidencialismo democrático en América Latina.* 7. *Los presidencialismos autoritarios en América Latina.* 8. *Los rasgos fundamentales de los diferentes tipos de presidencialismo democrático.* 9. *Consideraciones finales sobre los regímenes presidencialistas de América Latina.*

Al momento de la independencia de las antiguas colonias españolas en América, los nuevos Estados sólo tuvieron como ejemplo único de Estado Republicano, la forma de organización del Ejecutivo de Estados Unidos, quien había logrado su independencia con anterioridad de Gran Bretaña.¹ Los otros Estados en dicha época respondían al principio monárquico. Como dice Sánchez Agesta, contribuyeron a hacerles aceptar a los países latinoamericanos el régimen presidencial, la tradición política de los virreyes y de los capitancs generales de la época colonial.²

Sin embargo, si bien el principio de separación de poderes se mantiene en lo esencial en América Latina —en lo referente a la independencia jurídica recíproca de los órganos legislativo, ejecutivo

* El autor es doctor en derecho, profesor de derecho político y derecho constitucional de la Universidad Central, profesor de regímenes políticos contemporáneos de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, Santiago-Chile.

¹ Loewenstein, Karl, "Etude de droit comparé sur la présidence de la République", *Revue de droit public*, Francia, 1949, p. 159; Conac, Gerard, "Pour une théorie du presidentialisme. Quelques réflexions sur les presidentialismes latino-américains", *Melanges G. Burdeau*, Francia, 1977, p. 126.

² Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, Madrid, Ed. Universidad de Madrid, 1980, p. 244.

y judicial, que se concreta en la irrevocabilidad mutua entre Ejecutivo y Legislativo, como asimismo en la independencia del Poder Judicial—, se introducen al modelo norteamericano algunas innovaciones con el objeto de fortalecer el Ejecutivo en detrimento del Poder Legislativo, debilitando el equilibrio de poderes y generando una preponderancia del presidente de la República, quien se convierte en el centro de gravedad del régimen presidencialista latinoamericano.³

El otro aspecto que diferencia al régimen presidencial de Estados Unidos de los regímenes presidencialistas de América Latina, es que el presidente norteamericano

tenía poderes políticos y jurídicamente limitados por la existencia efectiva de una estructura federal, en que los Estados miembros recababan celosamente un amplio ámbito de autonomía mientras los Estados latinoamericanos crearon unidades muy centralizadas, incluso allí donde existe el principio federativo, éste constituye una realidad política y social espontánea que frena el impulso de los órganos del poder central, especialmente del Ejecutivo.⁴

1. RASGOS DEL FEDERALISMO LATINOAMERICANO

El federalismo en América Latina ha tenido breves episodios en Chile, bajo la vigencia de las leyes federales en 1826-1828, superadas por la Constitución de 1828, reemplazada luego por una fuerte centralización del poder de la Constitución de 1833; en Colombia bajo la vigencia de las constituciones de 1853, 1856, 1863, hasta 1885; y el caso de los intentos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua entre 1822 y 1838, los cuales fueron renovados en el Pacto de Amapola (1895) y el Pacto de San José de Costa Rica (1921), naciendo abortados.

Sólo en Argentina, Brasil, México y Venezuela, el federalismo se ha mantenido como fórmula política, aun cuando en la realidad

³ Lambert, Jacques, "La transposition du regime presidential hors les Etats Unis: le cas de l'Amérique Latine", *Revue de Sciences politiques française*, sept., 1963, p. 581; Cleto Suárez, Waldino, "El poder ejecutivo en América Latina: su capacidad operativa bajo regímenes presidencialistas de gobierno", *Revista de Estudios Políticos de España*, núm. 29, sept.-oct., 1982.

⁴ Sánchez Agesta, Luis, *op. cit.*, p. 245.

se ha dado un proceso de desfederalización, fenómeno que ha sido estudiado por diversos autores latinoamericanos.⁵

A ello, debe agregarse la intervención del poder federal en los diversos estados federados o provincias, según sea el caso.⁶ Así, por ejemplo, la Constitución argentina de 1853, artículo 6, establece el derecho del gobierno federal de intervenir en el territorio de las provincias "para garantizar la forma erpublicana de gobierno, o repeler invasiones exteriores, y a requisición de las autoridades constituidas para sostenerlas o restablecerlas, si hubiesen sido depuestas por la sedición, o por invasión de otra provincia". A su vez, la Constitución de Venezuela de 1961, artículo 8, establece un derecho de intervención amplio que se extiende a planificar y favorecer el desarrollo y la seguridad nacional. Este derecho de intervención está establecido también en la Constitución de Brasil, artículo 7.

Puede decirse que el federalismo en algunos países se estableció como un principio ideológico que buscaba hacer efectiva la participación en el régimen democrático y nunca hubo la voluntad del constituyente de crear una estructura verdaderamente federal, muestra clara de ello es el caso de Venezuela.

Sin perjuicio de ello, el federalismo se encuentra en franca regresión por el desarrollo técnico, la intervención del gobierno central en el orden económico-social, la ordenación de nuevas fuentes de riquezas, entre otras causas.

El federalismo, sin embargo, no cede en algunos países en beneficio de un régimen centralizado y concentrado, sino en beneficio de un Estado unitario pero descentralizado, no sólo administrativamente, sino también políticamente.⁷

2. LOS RASGOS COMUNES AL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

El presidencialismo latinoamericano es un régimen original que responde a una doble necesidad contradictoria como señala Jacques

⁵ Frías, Pedro, "El predominio del poder ejecutivo en América Latina. El proceso en algunos Estados Federales", *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, Córdoba, núms. 4-5, 1977, pp. 11-33.

⁶ Lambert, Jacques, *Amérique Latine*, Francia, Ed. Puf., 1968, pp. 398 y ss.; Sánchez Agesta, Luis, *op. cit.*, pp. 252 y ss.

⁷ Franco-García, José María, *Estado federal y Estado regional. El derecho venezolano en 1982*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1982, pp. 395-485.

Lambert; la necesidad, por una parte, de acordar al jefe del Ejecutivo los medios de gobierno amplios que exige la situación peculiar de países en vías de desarrollo, y, por otra parte, la necesidad de limitar dichos poderes en países que no se resignan a la arbitrariedad y el abuso del poder⁸ y desean ser auténticos Estados de derecho democráticos.

Este presidencialismo latinoamericano ha sido denominado también "cesarismo representativo" por ciertos autores, para quienes el régimen si funciona correctamente se diferencia de la dictadura por el hecho de que el poder del jefe de Estado no es ilimitado ni arbitrario, que existe según una regla constitucional preestablecida, que respeta las otras instituciones y garantiza las libertades públicas, que su autoridad proviene de una elección popular competitiva y es limitada en el tiempo,⁹ el cual posee empílicos poderes de los cuales sólo responde ante el pueblo que lo eligió, aun cuando comparte el poder del Estado con un parlamento con prerrogativas limitadas, ya que el Ejecutivo se convierte en colegislador.

3. FACTORES DE LA PREPONDERANCIA PRESIDENCIAL

La preponderancia presidencial en América Latina ha buscado explicarse a través de diversos factores: la tendencia a la personalización del poder en la persona del presidente de la República, producto de un cierto grado de inmadurez política del pueblo; la manipulación del Congreso por el presidente a través de favores electorales y la corrupción, por la necesidad de adaptarse a las necesidades de su realidad de países en vías de desarrollo, por la otorgación al presidente de la República de poderes de los que no dispone el presidente de Estados Unidos.¹⁰

Cualquiera que sea el peso de los diferentes países latinoamericanos de cada uno de los factores señalados, al menos hay un hecho objetivo de carácter constitucional que es la ampliación de los po-

⁸ Lambert, Jacques, *op. cit.*, p. 22; Cumplido, Francisco, *El sistema democrático en América Latina*, ICHEH, 1984, p. 10.

⁹ Goosens, Charles, "Le régime parlementaire des Etats européens", *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagues-Laso*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, t. III, pp. 657-658.

¹⁰ Lambert, Jacques, "La transposition du régime presidential hors les Etats Unis", *op. cit.*, pp. 583-592.

deres presidenciales por encima de los que posee el presidente de Estados Unidos.¹¹

4. LAS COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DE LOS PRESIDENTES LATINOAMERICANOS

En América Latina, el presidente de la República es un órgano colegislador a diferencia del presidente de Estados Unidos.

Los presidentes latinoamericanos disponen a menudo de las siguientes atribuciones que no posee constitucionalmente el presidente de Estados Unidos: iniciativa de ley; iniciativa exclusiva de ley en ciertas materias; convocatoria a legislatura extraordinaria; declaración de urgencia en la tramitación de los proyectos de ley; participación en el debate parlamentario de la ley a través de los ministros de Estado; veto parcial, y delegación de facultades legislativas en el presidente de la República.

A ello, cabe agregar las facultades que le son asignadas por los Estados de excepción.

En este trabajo nos detendremos a analizar brevemente las facultades relacionadas con la iniciativa de ley, la iniciativa exclusiva de ley, el veto suspensivo parcial, la habilitación de facultades legislativas y los poderes extraordinarios del presidente de la República.

a) *La iniciativa presidencial en materia de ley*

La iniciativa de ley que disponen los presidentes latinoamericanos, les permite orientar el trabajo legislativo del parlamento de acuerdo a las prioridades del programa gubernamental en desarrollo, si cuentan con suficiente apoyo parlamentario.

Esta iniciativa presidencial en materia de ley está consagrada en los artículos 79 y 118, número 7, de la Constitución de Colombia; artículos 133 y 168, número 7, de la Constitución de Uruguay; artículo 68 de la Constitución argentina; artículo 73 de la Constitución

¹¹ Sánchez Agesta, Luis, *op. cit.*, pp. 245-246; Carballo, M., "Le caractère présidentiel des régimes politiques Iberoaméricains", *Etudes offertes à J. Lambert*, París, Ed. Cujas, 1975, pp. 147-163; Frías, Pedro, *op. cit.*, pp. 11-33; Nogueira, Humberto, *Les formes de gouvernement au Chili* (tesis de doctorado en derecho), La Nueva Bélgica, Universidad Católica de Lovaina, 1983; ver también "El presidencialismo en la práctica política", *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 77, 1985, pp. 88-98; Cumplido, Francisco, *El sistema democrático... op. cit.*

de Bolivia; artículo 71, número 1, de la Constitución de México; artículos 55 y 77 de la Constitución de Paraguay; artículo 66, inciso 2º, de la Constitución de Haití; artículo 165, número 2, de la Constitución de Venezuela; artículo 123 y artículo 140, número 5, de la Constitución de Costa Rica; artículo 45, inciso 2º, de la Constitución chilena de 1925 y artículo 62, inciso primero, de la Constitución chilena de 1980.

b) *La iniciativa exclusiva de ley del presidente de la República*

Mediante la iniciativa de ley, los presidentes latinoamericanos adquieren el poder de orientar los gastos públicos y la economía del país en general.

Así, por ejemplo, la Constitución chilena de 1980, artículo 62, inciso 2º, otorga la iniciativa exclusiva de ley al presidente de la República sobre los proyectos que tengan relación con la alteración de la división política administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, en materias relacionadas con la responsabilidad financiera del Estado o el crédito de éste; en materia de impuestos; en materia de seguridad social y negociación colectiva, entre otras materias.

El artículo 57 de la Constitución de Brasil, acuerda al presidente de la República la iniciativa exclusiva en materia de creación de cargos, funciones y empleos públicos y su régimen jurídico funcionario, como asimismo, en materia de organización administrativa, entre otras materias.

En el mismo sentido, la Constitución peruana de 1979, en su artículo 199, establece la iniciativa exclusiva del gobierno para crear o aumentar los gastos públicos, además, el artículo 211, número 20, de la misma Constitución permite al presidente de la República adoptar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, si el interés nacional lo exige, con obligación de dar cuenta al Congreso.

En el caso de la Constitución de Costa Rica de 1949, el artículo 140, número 15, establece la iniciativa del presidente de "enviar a la Asamblea Legislativa el proyecto de presupuesto nacional en la oportunidad y con los requisitos determinados en esta Constitución".

A estos casos hay que agregar los de Uruguay, artículos 133 y 86, inciso 2º, de la Constitución; la Constitución colombiana, artículo

218; la Constitución boliviana, artículo 59, números 2, 3 y 11, y artículo 97, número 7; la Constitución de Paraguay, artículo 76, número 4; la Constitución de Haití, artículo 66.

c) *El veto suspensivo del presidente de la República*

Varios países latinoamericanos han establecido la atribución del presidente de la República de vetar parcialmente (veto parcial o *item veto*) los proyectos de ley aprobados por el Congreso. Este tipo de veto permite al presidente de la República mejorar o eliminar ciertos aspectos de los proyectos sin comprometer la responsabilidad del rechazo en conjunto del proyecto, el que puede tener disposiciones esenciales para el desarrollo del programa presidencial. Ello otorga una mayor libertad a los presidentes de América Latina en relación al presidente de Estados Unidos, quien dispone sólo de la atribución del veto total, el que puede comprometer materias necesarias y urgentes de la política presidencial, lo cual permite al Congreso introducir materias de su interés en los proyectos que el presidente está obligado a aprobar¹² y que presentadas aisladas hubieran sido vetadas por el presidente.

De esta forma, el presidente de Estados Unidos dispone de un margen de maniobra mucho más reducido que en el caso de sus colegas latinoamericanos.

El veto parcial o "*item veto*" está establecido entre otras constituciones, en la de Perú de 1979, artículo 193, inciso 2º; en la de Venezuela de 1961, artículo 173; en la de Brasil, en su artículo 59, párrafo 1º; en la de Colombia, artículo 87, en su artículo 59, párrafo 1º; en la de Ecuador, artículo 68; en la de México, artículo 72; en la de Chile de 1925, artículos 53, 54 y 55; en la Constitución chilena de 1980, artículo 70.

El veto presidencial puede ser superado por la mayoría absoluta (Colombia, artículo 88 de la Constitución), por tres quintos (Uruguay, artículo 138 de la Constitución) o por dos tercios (Chile, artículo 70 de la Constitución de 1980).

En el caso de Venezuela se da un doble veto, de acuerdo al artículo 173 de la Constitución de 1961. El proyecto aprobado por el parlamento llega al Ejecutivo, el presidente con el acuerdo del Con-

¹² Roy, Maurice-Pierre, *Les regimes politiques du tiers monde*, París, Ed. L.G.D.J., 1974, p. 102.

sejo de Ministros, puede pedir al Congreso la reconsideración mediante exposición razonada, a fin de que modifique alguna de sus disposiciones o levante la sanción a toda la ley o parte de ella (primer veto). Si ambas Cámaras reunidas en conjunto insisten en el texto original por dos tercios de los presentes, el presidente de la República está obligado a promulgar la ley dentro de cinco días, sin poderle hacer nuevas observaciones. Si la decisión del Congreso de insistir en un texto es sólo por la mayoría simple de las Cámaras, el presidente puede optar entre promulgar la ley o devolverla al Congreso para una última reconsideración (segundo veto). En tal caso, la decisión de las Cámaras reunidas en conjunto será definitiva aun cuando fuere por simple mayoría, en tal caso, el presidente está obligado a promulgar la ley dentro del plazo de cinco días, desde su recepción.

Hace excepción al veto suspensivo parcial existente en América Latina, el caso de la Constitución de Paraguay, artículo 79, la cual establece un veto absoluto. Un proyecto de ley desechado totalmente por el Ejecutivo, no puede ser considerado nuevamente por la Cámara de Representantes. Si el veto es sólo suspensivo, acaba la insistencia por la mayoría de dos tercios de los miembros del parlamento. Así, en el caso de Paraguay, hay una entrega casi completa de la facultad de legislar al presidente de la República.

d) *La habilitación legislativa del presidente de la República*

Esta es otra atribución que distingue al presidencialismo latinoamericano del régimen presidencial de Estados Unidos. La habilitación legislativa permite al presidente de la República, obtener la facultad de legislar por decreto por un periodo bastante largo en materias permitidas por la Constitución y delimitadas por el parlamento.

La Constitución chilena de 1980 siguiendo el precedente de la Constitución de 1925, artículo 45, número 15, en su reforma de 1970, establece en el artículo 61 que, "El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que corresponden al dominio de la ley".

Otras constituciones, a diferencia de la chilena toman mayores precauciones en materia de habilitación legislativa del presidente, estableciendo la obligación del Ejecutivo de dar cuenta al parla-

mento sobre el uso de la habilitación legislativa; y otros, aún más cuidadosos de las prerrogativas del parlamento, establecen la obligación del Ejecutivo de someter al examen del parlamento dentro de un plazo determinado dicha legislación.

Así, a vía de ejemplo, señalaremos las disposiciones constitucionales de Paraguay, Brasil y Perú.

La Constitución de Paraguay de 1967, en su artículo 183, establece que, en caso de vacancia del Congreso o por su disolución, el Ejecutivo puede dictar decretos con fuerza de ley con la opinión del Consejo de Estado, obligándose a someterlos a examen de las Cámaras en los sesenta primeros días de su próximo periodo ordinario.

La Constitución de Brasil de 1969, artículo 55, dispone que el presidente de la República en caso de urgencia o de interés público y en la medida que no signifique mayores gastos, puede dictar decretos con fuerza de ley, en materias concernientes a seguridad nacional, finanzas públicas y creación de cargos públicos, el decreto con fuerza de ley entra inmediatamente en vigencia y es aplicable, aun cuando el Congreso dispone de sesenta días para aprobarlo o rechazarlo. El rechazo del Congreso no produce la nulidad de los actos efectuados durante el tiempo de aplicación del decreto con fuerza de ley.

La Constitución peruana de 1979, establece en el artículo 71, número 10, la facultad del presidente de la República para "dictar decretos legislativos con fuerza de ley, previa delegación de facultades por parte del Congreso y con cargo de dar cuenta a éste".

Esta habilitación de competencia legislativa del Ejecutivo está establecida constitucionalmente en América Latina y constituye una nueva manera de ejercer la potestad legislativa, en especial en el dominio del derecho administrativo y económico.

e) *Los poderes extraordinarios o de crisis*

Los poderes de crisis permiten al presidente de la República suspender garantías constitucionales, adoptar medidas que se juzguen necesarias a la continuación de la política gubernamental y obtener competencias ejercidas por el Congreso actuando en tanto que órgano legislativo, como dice Wyrwa: los poderes de crisis permiten al presidente disponer de prerrogativas que como aquellas que le delegan el poder de legislar, permiten resolver numerosas cuestiones

de la vida nacional.¹³ A su vez, como lo señala Roy, "la definición de las circunstancias excepcionales es generalmente bastante vaga y autoriza interpretaciones extensivas".¹⁴

La Constitución chilena de 1980 en su artículo 39, establece el Estado de excepción constitucional, consagrando como tales, el Estado de guerra externa o interna, conmoción interior, emergencia y calamidad pública.

El artículo 40 de la Constitución de 1980, establece que, en caso de guerra externa, el presidente de la República con el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá declarar todo o parte del territorio nacional en estado de asamblea. En caso de guerra interna, el presidente, con el acuerdo del Congreso Nacional, puede declarar todo o parte del territorio nacional en estado de sitio. En casos graves de alteración del orden público, daño o peligro para la Seguridad Nacional, ya sea por causa de origen externo o interno, el presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, puede declarar todo o parte del territorio nacional en estado de emergencia por un plazo de noventa días, pudiendo ser renovado si se mantienen las circunstancias. En caso de calamidad pública, el presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, puede declarar la zona afectada o cualquier otra que lo requiera como consecuencia de la calamidad producida, en estado de catástrofe.

El mismo artículo 40, establece que el presidente de la República, puede decretar dos o más estados de excepción si concurren las causas que permiten su declaración.

El estado de asamblea permite al presidente de la República suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión, la libertad de información y de opinión y la libertad de trabajo, además, puede restringir el ejercicio del derecho de asociación y de sindicación, imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones, disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad.

Bajo la Constitución de 1925 se establecía que sólo en virtud de una ley se podían suspender o restringir algunos de los derechos enumerados (artículo 44, número 12); la Constitución de 1925, además, era más limitada en relación a la suspensión o restricción de

¹³ Wyrwa, Tadeusz, *Les Républiques Andines*, París, L.G.D.J., 1972, p. 537.

¹⁴ Roy, Maurice-Pierre, *op. cit.*, p. 103.

derechos, en efecto, no establecía la suspensión de la libertad personal, ella sólo podría ser restringida; asimismo, no facultaba al Ejecutivo para suspender la libertad de información y de opinión, ni la libertad de trabajo, como tampoco establecía las restricciones al derecho de asociación o de sindicación, entre otras materias.

En estado de sitio, la nueva Constitución de 1980, en su artículo 41, número 2, aumenta enormemente las facultades del presidente de la República en relación a la Constitución de 1925, artículo 72; este último sólo concedía al presidente la facultad de trasladar personas de un departamento a otro y de arrestarlas en sus propias casas y en lugares que no sean cárceles ni otros que estén destinados a la detención o prisión de reos comunes; a estas facultades, la Constitución de 1980 agrega otras nuevas, como la de expulsar a personas del territorio nacional, restringir la libertad de locomoción y prohibir a determinadas personas la entrada o salida del territorio nacional, suspender o restringir el ejercicio del derecho de reunión y la libertad de información y de opinión, restringir el ejercicio de los derechos de asociación y de sindicación e imponer censura a la correspondencia y a las comunicaciones (artículo 41, número 2).

Además, la nueva Constitución hace improcedentes los recursos de *habeas corpus* y de protección durante el estado de asamblea y de sitio respecto de los actos de autoridad dictados con sujeción con la Constitución y la ley que afecten a los derechos y garantías constitucionales (artículo 41, número 3, inciso 2º); asimismo, se establece que "los Tribunales de Justicia no podrán, en caso alguno, entrar a calificar los fundamentos de hecho de las medidas que haya adoptado la autoridad en el ejercicio de sus facultades" (artículo 41, número 3, inciso 3º).

Por la declaración del estado de emergencia, se pueden adoptar las medidas propias del Estado de sitio, con excepción del arresto de las personas, de su traslado de un punto a otro del territorio, de la expulsión del país y de la restricción del ejercicio de los derechos de asociación y sindicación, respecto de la libertad de información y de opinión, ella sólo puede restringirse (artículo 41, número 4).

Por la declaración del estado de catástrofe, el presidente de la República puede restringir la circulación de las personas y el transporte de mercaderías, y las libertades de trabajo, de información y de opinión, y de reunión. Puede disponer, además, la requisición de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, y

adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que estime necesario.

Entre las constituciones latinoamericanas que establecen los poderes de crisis, expondremos a título de ejemplo, el caso de las Constituciones de Venezuela, Perú, Ecuador y Costa Rica.

En Venezuela, la Constitución de 1961 regula la emergencia nacional en los artículos 190, número 6 y los artículos 240 al 244; el primero de ellos establece que el presidente de la República dispone de la atribución de declarar el estado de emergencia y decretar la restricción o suspensión de garantías previstas en la Constitución; el artículo 240 dispone que el estado de emergencia puede declararse en caso de conflicto interior o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro concurren; el artículo 241 establece que en caso de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afecten la vida económica o social, el presidente puede suspender o restringir las garantías constitucionales o algunas de ellas, con excepción del derecho a la vida, la de ser incomunicado, sometido a tortura, o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral, y nadie puede ser condenado a penas perpetuas o infamantes. Las penas restrictivas de la libertad no pueden exceder de treinta años.

En todo caso, el decreto debe expresar los motivos en que se funda, las garantías que se restringuen o suspenden, y si rige para todo o parte del territorio nacional.

El artículo 242 de la Constitución venezolana establece que el decreto que declare el estado de emergencia debe ser adoptado en Consejo de Ministros y sometido a la consideración de las Cámaras o de la comisión delegada, dentro de los diez días siguientes a su publicación. El decreto de restricción o suspensión de garantías públicas, según el artículo 243, puede ser revocado por el Ejecutivo nacional, o por las Cámaras en sesión conjunta al cesar las causas que la motivaron.

En el caso de Venezuela, durante la vigencia del estado de emergencia rigen las garantías procesales que son suspendidas en Chile bajo los estados de asamblea y de sitio (*habeas corpus*).

En la Constitución de Perú de 1979, el artículo 231, se establece que el presidente de la República, con el acuerdo del Consejo de Ministros, puede decretar el estado de emergencia y el estado de sitio.

El estado de emergencia puede ser declarado en caso de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la nación, en cuyos casos se suspenden las garantías constitucionales relativas a la libertad y seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, en todo caso, se expresa taxativamente que en ninguna circunstancia se puede imponer la pena de destierro. El estado de emergencia sólo puede durar sesenta días, aun cuando puede ser prorrogado por nuevo decreto.

El estado de sitio se declara, en caso de invasión, guerra exterior, o guerra civil, o peligro inminente que se produzca, con especificación de las garantías personales que continúen en vigor. El estado de sitio sólo puede decretarse por un plazo que no puede exceder de cuarenta y cinco días, al decretarse éste el Congreso se reúne de pleno derecho, además, la prórroga del estado de sitio requiere la aprobación del Congreso.

La Constitución de Ecuador de 1977, artículo 78, letra n, establece como atribución del presidente de la República, declarar el estado de emergencia nacional y asumir las atribuciones que señala, en caso de inminente agresión externa, de guerra internacional o de grave conmoción o catástrofe interna, notificando a la Cámara Nacional de Representantes si estuviere reunida, o al Tribunal de Garantías Constitucionales.

Las atribuciones que otorga al presidente el estado de emergencia nacional son las de decretar la recaudación anticipada de impuestos y contribuciones; invertir para la defensa del Estado los fondos fiscales destinados a otros efectos en caso de conflicto internacional o de inminente invasión, con excepción de los que corresponden a sanidad y asistencia social; trasladar la sede del gobierno a cualquier punto del territorio nacional; cerrar o habilitar puertos temporalmente; establecer censura previa a los medios de comunicación social, suspender la vigencia de las garantías constitucionales, pero en ningún caso podrá decretar la suspensión del derecho a la inviolabilidad de la vida y de la integridad personal o a la expatriación de un ecuatoriano, ni disponer el confinamiento fuera de las capitales de provincia ni a distinta región de la que viviere el afectado; declarar zona de seguridad de territorio nacional, con sujeción a la ley.

Cabe agregar, que la Cámara Nacional de Representantes o el Tribunal de Garantías Constitucionales, en receso de aquélla, podrán revocar la declaratoria si las circunstancias lo justificaren.

La Constitución de Costa Rica de 1949, establece como atribución de la Asamblea Legislativa, en el artículo 121, número 7, la de suspender por votación no menor de dos tercios de la totalidad de sus miembros, en caso de evidente necesidad pública, los derechos y garantías individuales contempladas en los artículos 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 37 de la Constitución.

Esta suspensión podrá ser de todos o de algunos derechos y garantías, para la totalidad o parte del territorio, y hasta por treinta días; durante ella y respecto de las personas, el Poder Ejecutivo sólo podrá ordenar su detención en establecimientos destinados a reos comunes o decretar su confinamiento en lugares habitados.

La Constitución de Costa Rica obliga al Ejecutivo a dar cuenta a la Asamblea en su próxima reunión de las medidas adoptadas para salvar el orden público o mantener la seguridad del Estado. En ningún caso pueden suspenderse derechos o garantías individuales distintas de las enunciadas en el artículo aludido.

A su vez, el artículo 140, número 4, de la misma Constitución, establece que es atribución del presidente y del respectivo ministro, en el receso de la Asamblea Legislativa, decretar la suspensión de los derechos y garantías ya señaladas; el decreto de suspensión de garantías equivale, *ipso facto*, a la convocatoria de la Asamblea a sesiones, la cual debe reunirse dentro de las 48 horas siguientes, debiendo confirmar la medida del presidente por los dos tercios de los votos de la totalidad de sus miembros, si ello no ocurre se tienen por restablecidas las garantías constitucionales.

En esta somera consideración comparativa de las constituciones latinoamericanas, cabe señalar que la Constitución chilena de 1980 otorga al presidente de la República, la suspensión de garantías constitucionales con mayor amplitud que las otras constituciones, por plazos mayores de tiempo y restringiendo fuertemente la intervención del parlamento en la aprobación y renovación de los estados de excepción, el cual cede su lugar, salvo en el estado de sitio, a un órgano burocrático, compuesto mayoritariamente por los jefes de las fuerzas armadas y carabineros, como es el Consejo de Seguridad Nacional (artículo 95 de la Constitución).

En este sentido, el constituyente chileno de 1980 abre un campo a la acción arbitraria y discrecional del Ejecutivo que en América Latina sólo tiene parangón en las constituciones de Paraguay y Uruguay.

5. LOS RESGUARDOS DEL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO RESPECTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Como dice Lambert, los latinoamericanos luego de entregar amplias facultades al jefe de Estado, buscan evitar su transformación en dictadores o tiranos, a través de la limitación en su duración de un poder preponderante pero efímero.¹⁵

Ello se realiza a menudo por medio de tres técnicas; el mandato de duración limitada y fija, la no reelección inmediata del presidente y la acusación constitucional.

a) *La duración limitada y fija del mandato presidencial*

El mandato presidencial en los regímenes presidencialistas latinoamericanos dura un periodo de cuatro a seis años, siendo una excepción a esta regla el mandato del presidente chileno, de acuerdo con la Constitución de 1980.

En efecto, el mandato del presidente de la República tiene una duración de cuatro años en Costa Rica (artículo 134 de la Constitución); en Colombia (artículo 114 de la Constitución); en Bolivia (artículo 85 de la Constitución), y en Uruguay (artículo 150 de la Constitución). El mandato presidencial dura cinco años según las constituciones de Brasil (artículo 82); Ecuador (artículo 47); Perú (artículo 205) y Venezuela (artículo 135). Finalmente, cabe señalar entre aquellos mandatos presidenciales de seis años los casos de la Constitución de Argentina (artículo 77) y Haití (artículo 87).

En el caso chileno, la duración del mandato presidencial fue extendido de seis años en la Constitución de 1925, artículo 62, a ocho años, según el artículo 25 de la Constitución de 1980, constituyéndose en la Constitución que establece el mandato presidencial más largo de América Latina.

b) *La regla de la no reelección inmediata del presidente*

Esta regla técnica constitucional tiene por fin impedir que los presidentes latinoamericanos puedan presidir su propia reelección, situación que podría, por el cúmulo de poderes que posee, transformar

¹⁵ Lambert, Jacques, "La transposition du regimen presidencial...", *op. cit.*, p. 596.

un régimen democrático en un poder autoritario peligroso, por medio de una renovación de manera continua del mandato presidencial.¹⁶

Así algunos países establecen la no reelección del presidente de la República para el periodo constitucional siguiente, otros la prohíben para los dos periodos constitucionales siguientes y otros establecen la prohibición absoluta de reelección.

Entre las que establecen la no reelección para el periodo constitucional siguiente se encuentran la Constitución argentina (artículo 77), Colombia (artículo 129), Bolivia (artículo 85), Uruguay (artículo 153), Perú (artículo 205), Chile (1925, artículo 62 y 1980, artículo 25, con la excepción de la disposición vigésimo séptima transitoria que permite eventualmente la designación por un nuevo periodo presidencial de ocho años del general en jefe del ejército, señor Augusto Pinochet U., si lo proponen los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y el director general de carabineros y es aceptado en el plebiscito que debería realizarse en 1989, sin candidato alternativo y, por tanto, sin elección competitiva).

Jacques Lambert considera que la regla de no reelegibilidad inmediata permite el retorno al poder, luego del paso de otro presidente que prepare su retorno al poder cuando expire el plazo constitucional de este último, como ejemplo de ello el autor citado señala los casos de Trujillo en la República Dominicana y el de Gómez en Venezuela.¹⁷ Si bien ello es efectivo, hay casos que muestran que si el pueblo tiene una cultura política media y partidos estructurados, aun cuando un presidente quiera obtener un segundo mandato no es fácil de obtener avalando tal argumento pueden mencionarse los casos de Jorge Alessandri R. en Chile y de Rafael Caldera en Venezuela.

Entre las constituciones que establecen la no reelección para los dos periodos presidenciales siguientes, encontramos la de México (artículo 83), la de Ecuador (artículo 73) y la de Costa Rica de 1948, artículo 132, reforma de julio de 1969.

Hacen excepción a la regla de no reelección, la Constitución de Paraguay que autoriza la reelección inmediata (artículo 147), que ha permitido varias reelecciones sucesivas del general Stroessner y la Constitución de Haití, que nada dispone al respecto y que permi-

¹⁶ Roy, Maurice-Pierre, *Les regimes politiques du tiers monde*, París, Ed. L.G.D.J., 1974, p. 97; Wyrwa, Tadeusz, *op. cit.*, p. 533.

¹⁷ Lambert, Jacques, "La transposition du regimen presidential...", *op. cit.*, p. 595.

tió mantenerse en el poder al presidente Duvalier hasta su muerte, el cual fue sucedido en el poder por su hijo. En tales casos sería posible hablar con propiedad de una monarquía electiva; donde los gobernantes se entronizan en el poder, generando una estructura de poder al servicio del gobernante.

c) *La acusación constitucional contra el presidente de la República*

Uno de los principios fundamentales del constitucionalismo democrático establece que toda persona que dispone de un mandato que le da la calidad de órgano de los poderes públicos debe rendir cuenta de sus actos y asumir sus consecuencias. Los gobernantes son así responsables y ello dice relación con el ejercicio y la limitación de los poderes de éstos.

Se distingue tradicionalmente entre la responsabilidad política, penal y civil; las constituciones latinoamericanas establecen la responsabilidad civil y penal del presidente, ya que la responsabilidad política se considera una responsabilidad a término del mandato por medio de las elecciones, sin embargo, ella no es aplicable al presidente saliente, ya que éste por prohibición constitucional no puede presentarse a la reelección, ella es más bien indirecta afectando al partido político al cual pertenece el presidente de la República saliente, el cual será sancionado por la no elección del candidato presidencial que lo representa.

Las constituciones latinoamericanas siguen en materia de responsabilidad penal el ejemplo de la Constitución de Estados Unidos con el *impeachment*.

Así, las constituciones chilenas de 1925 y de 1980, establecen en los artículos 38 y 48, respectivamente, la acusación constitucional respecto del presidente de la República. Ella también está establecida en los otros regímenes presidencialistas de América Latina, como por ejemplo, la Constitución de Perú de 1979, artículos 183 y 184; la Constitución de Ecuador de 1977, artículo 59; la Constitución de Venezuela de 1961, artículo 150, número 8; la Constitución de Costa Rica de 1949, artículo 151.

Sin embargo, la Constitución exige normalmente para la destitución de los presidentes quórumos bastante altos, que hacen prácticamente ilusoria dicha responsabilidad, como es el caso chileno, que tanto bajo la Constitución de 1925 y de 1980 establece que la de-

claración de culpabilidad debe ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio (artículos 42 y 49, respectivamente).

6. LOS DIVERSOS TIPOS DE PRESIDENCIALISMO DEMOCRÁTICO EN AMÉRICA LATINA

Si bien en Latinoamérica los regímenes políticos presentan los aspectos técnico-constitucionales ya analizados que los diferencian del régimen presidencial de Estados Unidos y permiten su calificación de presidencialistas, la diversidad de desarrollo socioeconómico, de desarrollo de la cultura política, de desarrollo científico-técnico, como de partidos políticos, no es posible dar una visión unitaria del régimen presidencialista latinoamericano más allá de los aspectos generales reseñados anteriormente, ya que dentro de ellos es posible distinguir distintas modalidades de presidencialismo democrático,¹⁸ algunas de las cuales son atenuaciones del presidencialismo.¹⁹

El profesor Sánchez Agesta distingue cinco tipos de presidencialismos en América Latina: el presidencialismo puro, el presidencialismo atenuado, el presidencialismo en aproximación al parlamentarismo, el gobierno colegial de Uruguay desde 1952 hasta 1966, el régimen socialista cubano.²⁰

El profesor Cumplido distingue entre los presidencialismos latinoamericanos la siguiente tipología: el gobierno presidencial de ejecutivo vigorizado, el gobierno presidencial parlamentario, el gobierno presidencial controlado y el gobierno semipresidencial, sin perjuicio del régimen presidencial autoritario.²¹

Por nuestra parte, consideramos conveniente hacer una tipología que clasifica a los presidencialismos latinoamericanos en dos grandes grupos: los presidencialismos democráticos y los presidencialismos autoritarios.

A su vez, consideramos posible subclasificar los presidencialismos democráticos en presidencialismos puros, presidencialismos atenuados o presidencialismos parlamentarios y presidencialismos dirigidos.

¹⁸ Loewenstein, Karl, "Etude de droit comparé sur la presidence de la République", *Revue de droit public*, París, 1949.

¹⁹ Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional...*, *op. cit.*, p. 248.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Cumplido Cereceda, Francisco, *El sistema democrático...*, *op. cit.*, pp. 10 a 25.

Hasta el momento, hemos visto los rasgos comunes a los presidencialismos democráticos, a continuación analizaremos los rasgos distintivos del presidencialismo autoritario latinoamericano.

7. LOS PRESIDENCIALISMOS AUTORITARIOS EN AMÉRICA LATINA

Los presidencialismos autoritarios de América Latina se caracterizan esencialmente por quebrar el principio consubstancial al régimen presidencial de la independencia jurídica y la irrevocabilidad recíproca entre el Ejecutivo y el Legislativo. Ello garantizaba el principio de separación orgánica de los poderes del Estado obligándolos al entendimiento dentro de la libertad y autonomía garantizada por su independencia jurídica recíproca.²²

Al quebrarse este principio sólo en beneficio del Ejecutivo, otorgándole a este último la posibilidad de disolver el parlamento, desconoce en la realidad la autonomía real de este último en el ejercicio de sus facultades legislativas y de control del Ejecutivo.

Esta facultad la encontramos consagrada por la Constitución de Chile de 1980, en su artículo 32, número 5; la de Haití de 1964, artículo 62, y la de Paraguay, artículo 182.

Esta técnica busca quebrar la resistencia de los parlamentarios a la política presidencial bajo amenaza de la disolución que pone en peligro sus reelecciones y los hace incurrir en los gastos de las campañas electorales. Además, ella parte del presupuesto de que el presidente de la República obtendrá un respaldo popular cambiando la mayoría parlamentaria que le obstruía, sin embargo, es posible que el pueblo confirme en el parlamento a la mayoría opositora al jefe de Estado, arbitrando el conflicto contra el presidente de la República. En tal hipótesis, el jefe de Estado pierde legitimidad frente al parlamento emanado recientemente de la voluntad popular, lo que reintroduce el bloqueo de poderes, ahora más grave y sin solución jurídica. Ante ello, las alternativas son la parálisis del sistema político o la acción extra constitucional, ambas llevan a una crisis mayor del sistema político.

La falta de competencia abierta es el segundo rasgo esencial del régimen presidencialista autoritario, son en suma regímenes a lo

²² Ver Nogueira Alcalá, Humberto, "La forma de gobierno en la Constitución de 1980 el presidencialismo autoritario y semicompetitivo", *Gaceta Jurídica*, Chile, núm. 47, mayo, 1984.

más de carácter semicompetitivos, ya que excluyen por razones ideológicas a otras fuerzas políticas de la posibilidad de alternancia en el poder, hay así una negación del pluralismo ideológico y político. Tal característica la encontramos también en el artículo 8 de la Constitución chilena y en la práctica política de los regímenes de Paraguay y Haití. Esta característica contribuye a alejarlos de los regímenes democráticos que son, por definición pluralista y de competencia abierta, permitiendo la alternancia en el poder según la expresión de la voluntad soberana del pueblo. Brasil, Uruguay y Argentina han superado ya esta perspectiva, volviendo a reencontrarse con la democracia.

El tercer elemento de los regímenes presidencialistas autoritarios es la alteración del rol de las fuerzas armadas, quienes asumen además de la defensa nacional, la tarea política de garantizar el orden institucional de la república, institucionalizando tal perspectiva a través de consejos de seguridad nacional, que son la expresión de la tutoría de las fuerzas armadas sobre el orden político del país. Este elemento, lo encontramos en la Constitución chilena de 1980, artículo 90; en el proyecto y en los regímenes autoritarios de Brasil y Argentina, los tres ya superados históricamente por regímenes presidencialistas democráticos.²³

En los regímenes presidencialistas autoritarios los contrapesos del Ejecutivo que están ubicados en el presidencialismo democrático en el parlamento y en los mecanismos de democracia semidirecta, aquí se encuentran en lo que el profesor Cumplido denomina poderes burocráticos, vale decir, las fuerzas armadas, los consejos de seguridad nacional, y los tribunales especiales, como los tribunales constitucionales de integración mayoritariamente designada por el presidente de la República y las fuerzas armadas.²⁴

El presidencialismo autoritario produce un desequilibrio tal entre las atribuciones del Ejecutivo y la disminución del poder deliberante y de control del parlamento, que puede llegar, "en el límite a la confusión de poderes".²⁵ En definitiva, como bien señala Conac, son un tipo de régimen autoritario que se sitúa "sin gran precisión, en una zona intermedia entre los regímenes dignos del tipo de las de-

²³ Ver a este respecto Rouquié, Alain, *L'Etat Militaire en Amerique Latine*, París, Ed. Seuil, 1982; Nogueira A., Humberto, *Les formes de gouvernement au Chili* (tesis doctoral en derecho), Bélgica, Universidad Católica de Lovaina, 1983.

²⁴ Cumplido Cereceda, Francisco, *op. cit.*, p. 15.

²⁵ Roy, Maurice-Pierre, *op. cit.*, p. 110.

mocracias liberales y los regímenes más dictatoriales que no dudan en exteriorizar su despotismo o en afirmar opciones totalitarias".²⁶

Los regímenes presidenciales autoritarios pueden lograr estabilizarse, aun cuando dependen significativamente de sus líderes fundadores, siendo su continuidad dudosa al desaparecer dichos líderes.²⁷

8. LOS RASGOS FUNDAMENTALES DE LOS DIFERENTES TIPOS DE PRESIDENCIALISMO DEMOCRÁTICO

a) El presidencialismo puro se caracteriza por dar al presidente de la República la función de órgano central del régimen político, con un carácter preponderante, el cual tiene como funciones esenciales el gobierno y la administración del Estado, con facultades colegisladoras e influencia en la designación de los miembros del Poder Judicial. En este tipo de presidencialismo, los ministros de Estado, son designados y removidos libremente por el presidente de la República. El Congreso es un órgano colegislador, con facultades fiscalizadoras, que pueden llegar por medio de la acusación constitucional a destituir al presidente de la República y sus ministros de Estado.

Este tipo de presidencialismo lo encontramos en Argentina, Colombia, Ecuador y Chile bajo la Constitución de 1925, entre otros casos.

b) El presidencialismo parlamentario o atenuado²⁸ tiene como rasgos fundamentales el que el parlamento hace contrapeso al jefe de Estado; el presidente de la República debe tener en consideración la composición del parlamento para definir las orientaciones de la política gubernamental. El parlamento está dotado de amplias facultades fiscalizadoras reales y tiene atribuciones para realizar interpelaciones, remover ministros por los votos de censura y rechazo de las mociones de confianza. A su vez, el presidente de la República está limitado por la necesidad de la participación efectiva de los ministros en las decisiones del Ejecutivo.

Entre estos regímenes presidencialistas parlamentarios pueden señalarse en el pasado como ejemplos, la Constitución cubana de 1940,

²⁶ Consc, Gerard, "Pour une théorie. . .", *op. cit.*, p. 117.

²⁷ Cumplido Cereceda, Francisco, *El sistema democrático. . .*, *op. cit.*, p. 16.

²⁸ Loewenstein, Karl, *Etude sur la présidence. . .*, *op. cit.*, p. 160 y ss.; Conac, Gerard, "Pour une théorie. . .", *op. cit.*, p. 145.

la Constitución boliviana de 1945, la Constitución venezolana de 1947, entre otros.²⁹ En la actualidad, pueden señalarse como ejemplos, los casos de Venezuela, Costa Rica y Uruguay.

La Constitución venezolana, establece la institución denominada Consejo de Ministros (artículo 193), el cual contribuye a darle un cierto carácter colegiado al órgano ejecutivo, buscando destruir el personalismo inherente al presidencialismo venezolano.³⁰ El Consejo de Ministros es la reunión de todos los ministros, presidida por el jefe de Estado o por el ministro que él designe, pudiendo ser invitados a éste, altos funcionarios de la administración como el procurador general de la República (artículo 203).

El Consejo de Ministros es convocado por el presidente de la República y se considera instalado cuando concurren a lo menos dos tercios de los ministros, el presidente podrá declarar la urgencia y considerar instalado el Consejo con la mayoría absoluta de sus miembros, vale decir, la mitad más uno de ellos.

El Consejo de Ministros adquiere importancia en la Constitución de 1961, ya que ésta establece que el Ejecutivo nacional se ejerce por el presidente de la República, quien es el jefe del Estado y jefe de gobierno, y por los demás funcionarios que determinen la Constitución y la ley. Dentro de estos funcionarios, los primeros en importancia, después del presidente, son los ministros, órganos directos de aquél.³¹

Asimismo, el artículo 190 de la Constitución, establece en su penúltimo inciso, que el presidente de la República ejercerá en Consejo de Ministros las atribuciones de declarar estado de emergencia nacional y decretar la suspensión o restricción de garantías, adoptar las medidas extraordinarias en materias económicas o financieras, convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; reglamentar las leyes, decretar en caso de urgencia comprobada; durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos o la modificación o suspensión de los existentes, previa autorización de la comisión delegada; negociar los empréstitos nacionales, decretar créditos adicionales al presupuesto, previa autorización de las Cá-

²⁹ Loewenstein, Karl, "Etude sur la presidence. . .", *op. cit.*, p. 163.

³⁰ Arismendi, Alfredo, "La supremacía del poder ejecutivo en Venezuela". *VIII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Caracas, 1966, p. 299.

³¹ Tovar Tamayo, Orlando, "El Consejo de Ministros en Venezuela", *XI Congreso de Derecho Comparado*, Caracas, Ed. Universidad Central de Venezuela, 1982, p. 497.

maras o de la comisión delegada, y celebrar los contratos de interés nacional permitidos por esta Constitución y las leyes.

Todos los actos del presidente, dispone el inciso final del artículo 190: el nombrar y remover los ministros, y ejercer, en su carácter de comandante en jefe de las fuerzas armadas nacionales, la suprema autoridad jerárquica, deben ser refrendadas para su validez por el ministro o ministros respectivos.

Tovar Tamayo sostiene que las decisiones del Consejo de Ministros es vinculante para el presidente de la República en la medida que la Constitución y la ley determinen los casos en los cuales es necesario que la decisión sea tomada en Consejo y que el presidente no puede tomar decisiones sin el voto favorable de los ministros.³² Sin embargo, hay opiniones de otros profesores, de Lares Martínez y de Arismendi,³³ y de algunos políticos, senador Ambrosio Oropeza,³⁴ que discrepan de la posición del profesor Tovar, sosteniendo que la decisión del Consejo de Ministros en contra de la opinión del presidente no es vinculante para el último.

Sin embargo, es necesario señalar que los ministros en el régimen constitucional venezolano no sólo pueden ser destituidos por el presidente sino también por la Cámara de Diputados, ya que ésta cuenta dentro de sus facultades establecidas en el artículo 153, número 2, de la Constitución, la de dar votos de censura a los ministros. Así, los ministros se mueven entre dos lealtades, la del presidente que los nombra y la de la Cámara de Diputados que puede destituirlos por los dos tercios de los diputados presentes.

El profesor de derecho y ex presidente de la República de Venezuela, Rafael Caldera, ha sostenido que hay en la Constitución venezolana una cierta concesión al régimen parlamentario en lo relativo al voto de censura, el cual, sin embargo, está confirmado a parámetros muy limitados.³⁵

³² *Ibidem*.

³³ Arizmedi, Alfredo, *La supremacía del poder personal del presidente y el Consejo de Ministros en Venezuela*, Caracas, Ed. Universidad Central de Venezuela, 1982, p. 517.

³⁴ Oropeza, Ambrosio, *La nueva Constitución venezolana de 1961*, Caracas, Ed. Italgráfica, 1971, p. 481.

³⁵ Caldera, Rafael, "El régimen presidencial de la Constitución de Venezuela". *Libro homenaje al profesor Antonio Moles Caubet*, Caracas, Universidad Central de Venezuela, 1981, t. I, p. 21.

Por otra parte, la destitución de la mayoría de los ministros por parte del presidente de la República, por estar en oposición al criterio presidencial,

es de tal gravedad a la vida política nacional, que hace que la Cámara de Diputados intervenga en el asunto, por lo que ella podrá, a su vez, sancionar a los nuevos ministros, si es que comparte el criterio de los ministros dimitentes. Creándose las condiciones propias de un debate nacional, que indudablemente servirá para esclarecer la naturaleza de la medida.³⁶

Como dice Tovar,

el día que el gobierno no tenga el número de diputados necesarios para impedir el voto de censura, el presidente deberá soportar las destituciones frecuentes de sus ministros, a menos que conforme su política a la voluntad de la Cámara. De lo contrario, la crisis política estará planteada y dentro del marco constitucional, como no existe la disolución del Parlamento, la decidirá el presidente renunciando, a lo que es más probable y no deseable, se solucionará por la fuerza de los hechos.³⁷

En el hecho, la práctica de un sistema de partidos con dos fuerzas centrales muy poderosas como son el COPEI (Democracia Cristiana) y ADECO (socialdemocracia), que se han alternado en el poder, contando casi siempre con una mayoría parlamentaria propia o con apoyo parlamentario de pequeños partidos, ha impedido en la práctica el uso de todas las potencialidades de las atribuciones parlamentarias que limitan la preponderancia presidencial. En efecto, hasta ahora los ministros se preocupan sólo de mantener la confianza del presidente de la República, en la medida que saben que, en las actuales circunstancias, es prácticamente imposible que sean censurados por la Cámara, por el alto quórum de dos tercios que debe reunirse para tales efectos.

El régimen presidencialista parlamentario venezolano permite que los ministros puedan concurrir a las Cámaras y a las comisiones a defender sus puntos de vista, a su vez, ellos están obligados a con-

³⁶ Tovar Tamayo, Orlando, "El Consejo de Ministros. . .", *op. cit.*, p. 499.

³⁷ *Idem*, p. 500.

currir a ellas cuando sean llamados a informar o contestar las interpelaciones que se les hagan (artículo 199 de la Constitución).

La Constitución uruguaya de 1966 pone fin a un periodo de gobierno colegiado de tipo directorial que rigió al país desde 1952, restableciendo en sus aspectos esenciales la normativa constitucional de 1942.

En efecto, la Constitución de 1966 restablece la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros interviene en los casos planteados por el presidente, por los ministros respectivos y en los que establece la Constitución (artículo 160).

El Poder Ejecutivo en Uruguay se ejerce así por el presidente actuando en acuerdo con el Consejo de Ministros, el ministro o ministros respectivos. Los ministros son responsables de los decretos que refrendan (artículos 149, 175 y 179), sin la firma de los ministros no hay obligación de obedecer las resoluciones del presidente (artículo 168 inciso 25).

Los ministros necesitan para mantenerse en el cargo, al igual que en Venezuela, del respaldo de las Cámaras (artículo 174), ya que ellos pueden ser objeto de interpelaciones que pueden concluir en declaraciones políticas de las Cámaras (artículos 116 a 121), pueden, además, ser censurados y obligados a renunciar por la Asamblea General (artículo 148). Así, el parlamento puede hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros al igual que en Venezuela, sin perjuicio de la acusación constitucional en caso de responsabilidad penal (artículo 93).

A su vez, la Constitución de 1966 restablece la posibilidad de disolver el Parlamento (artículo 148) contemplado en la antigua Constitución de 1942, ella es posible si el parlamento mantiene, por menos de tres quintos de los votos la censura a los ministros observada por el presidente de la República. En dicho caso, el Jefe del Estado "debe llamar a nuevas elecciones parlamentarias, de modo que el pueblo es erigido en árbitro de las discrepancias entre los poderes políticos, tal como es tradicional en los regímenes parlamentarios".³⁸

Así, vemos que la Constitución uruguaya de 1966, establece un presidencialismo atenuado por las diversas técnicas constitucionales parlamentarias del Consejo de Ministros, de las interpelaciones par-

³⁸ Real, Alberto-Ramón, "Primeras perspectivas de la Constitución uruguaya de 1967", *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Obra en homenaje a Enrique Sayagues-Laso*, Madrid, Instituto de Estudios de administración local, 1969, t. III, p. 197.

lamentarias, de la censura política de los ministros de Estado y el mecanismo de disolución del parlamento.

En el mismo sentido, Cassinelli establece que para que el gobierno sea la expresión de la orientación política reflejando la mayoría parlamentaria la Constitución establece tres instituciones:

La obligación para el jefe del Estado de designar ministros salidos de la mayoría parlamentaria, la moción de censura y la cuestión de confianza. La posibilidad para el poder ejecutivo de ser asumido en todos los casos en Consejo de Ministros, de tal manera que el presidente de la República pueda actuar como jefe de gobierno si tiene la mayoría en la Asamblea General o que pueda dejar la dirección política al Consejo de Ministros en el caso contrario, asumiendo un rol moderador, admitiendo incluso que pueda surgir entre los ministros un líder del gobierno.³⁹

La Constitución de Costa Rica de 1949, también establece la facultad de la Asamblea Legislativa de formular interpelaciones a los ministros de gobierno e incluso de censurar a los ministros cuando, a juicio de la Asamblea, sean culpables de actos ilegales o inconstitucionales, o incluso, de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. Esta censura que significa la destitución del o de los ministros afectados debe adoptarse sólo por una mayoría de dos tercios de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa (artículo 121 número 24).

Como se ha señalado la consideración de la culpabilidad de los ministros "según su opinión", es decir, la de la Asamblea Legislativa, da un carácter altamente subjetivo a las causales de acusación, las cuales son de por sí bastante ambiguas como la de "errores graves que han causado o podrían causar, serios daños al interés público". Ello hace que se facilite la censura de los ministros por motivos políticos, lo que equivale a sancionar la responsabilidad política, ya que según los autores clásicos, ella implica la pérdida del poder.

La Constitución de 1949 integró casi completamente en el nuevo texto las disposiciones de la Constitución de 1871, haciéndole sólo algunos cambios considerados positivos para el desarrollo nacional, entre ellos, la exclusión del Congreso de toda actividad electoral, ya

³⁹ Cassinelli, M., Horacio, *Alcances y aplicación de la nueva Constitución uruguayana*, Montevideo, 1967, p. 41. Citado por Carvalho, M., "Le caractère présidentiel des régimes politiques Iberoaméricains", *Etude Offertes a J. Lambert*, París, Ed. Cujas, 1975, p. 151.

que había sido una de las causas de los hechos bélicos de 1948, así como una "reducción de los poderes del Ejecutivo, porque la historia demostraba en demasía, las funestas consecuencias que había traído para el país un excesivo poder del presidente".⁴⁰

Como señalara el constituyente, licenciado Jiménez

El Ejecutivo... ya no es el único que gobierna, a su lado se yerguen las instituciones autónomas y el Poder Legislativo puede también, si lo quiere, influir en el gobierno. A su vez, dentro del Ejecutivo mismo, el presidente ya no puede decir, yo soy el Ejecutivo. Hoy el Ejecutivo es el presidente y sus ministros.⁴¹

De esta forma no sólo se introduce un mayor control del parlamento sobre el Ejecutivo, con la interpretación y la censura a los ministros, sino que también el Ejecutivo mismo deja de ser unipersonal y pasa a ser compartido con los ministros.

En tal sentido, el licenciado Ismael Antonio Vargas ha sostenido que

el concepto de Poder Ejecutivo compartido es el que cabe aplicar al sistema costarricense, pues empeñado en debilitar el personalismo presidencialista que vivía el país, no supo encontrar el mejor sistema, ya que mantuvo algunos elementos del presidencialismo e introdujo algunos elementos del parlamentarismo.⁴²

c) Los presidencialismos dirigidos. Tales presidencialismos tienen todas las características del presidencialismo puro, pero existen limitaciones que pueden ser voluntarias o impuestas a la libertad y a la participación de las fuerzas políticas en el gobierno del país.

Entre éstos pueden señalarse como ejemplos, los casos de Colombia bajo el régimen bipartidista o de frente nacional iniciado en 1958, en que los partidos tradicionales liberal y conservador, quienes gobernaron exclusiva y conjuntamente mediante el reparto paritario de las posiciones en las distintas ramas del Poder Público y su alternancia en la Presidencia de la República durante 16 años.

⁴⁰ *Asamblea Nacional Constituyente de 1949*, t. I, pp. 476-479, citado en la *Constitución de 1949. Antecedentes y proyecciones*, San José, Ed. Costa Rica, 1979, pp. 83-84.

⁴¹ Jiménez, Mario Alberto, *Obras completas*, Costa Rica, 1962, pp. 257-258.

⁴² Citado por Aguilar Bulgarelli, Oscar, *La Constitución de 1949*, San José, Ed. Costa Rica, 1979, pp. 140-141.

El otro caso actualmente vigente es el caso de México, donde un partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), monopoliza el poder Ejecutivo y permite una participación limitada de la oposición en el parlamento.

La filosofía del pacto bipartidista en Colombia se encuentra establecida en el artículo 4º del Acto plebiscitario, votado el 1º de diciembre de 1957, que introdujo tal reforma constitucional, el cual sostiene "...como el objeto de la presente reforma constitucional es el de que los partidos, el conservador y el liberal, colocados en pie de igualdad, dentro de un amplio y permanente acuerdo, tengan conjuntamente la responsabilidad del Gobierno, y que éste se ejerza en nombre de los dos...". Ello implicó durante la vigencia de dicha reforma constitucional un régimen que institucionaliza un régimen bipartidista, que excluye la influencia y participación efectivas en el ejercicio del poder de las demás fuerzas políticas, estableciendo un cierto monopolio formal de la titularidad del poder.⁴³

Este "arreglo institucional" buscaba quebrar la tensión amigo-enemigo que se vivía hasta entonces en Colombia entre liberales y conservadores, que llevaba habitualmente a la violencia y a hechos de sangre.

Como decía Sáchica,

hay aquí una confesión tácita de la incapacidad de nuestro pueblo para la práctica racional de la democracia, de su falta de madurez política para la aceptación de las concesiones y efectos naturales de la opinión enteramente libre, en un clima de sensatez y de *fair-play* que aún no hemos adquirido. Estamos en un paréntesis, un receso o cura de reposo, en obligada reclusión, mientras se aprende el difícil oficio de ser libres.⁴⁴

Como sostiene el mismo autor, el sistema político fue el resultado de un acuerdo entre liberales y conservadores, ratificado en un referéndum, para la práctica transitoria de una forma de democracia restringida "en busca de la eliminación de la violencia en la lucha por el poder y su monopolio por un solo partido, así como la creación de las condiciones indispensables para el desarrollo económico

⁴³ Sáchica, Luis Carlos, "Un ensayo audaz. El gobierno bipartidista", *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, p. 162.

⁴⁴ *Idem*, p. 165.

del que el país está urgido, sistema sustentado en la alianza de una política bipartidista".⁴⁵

Este pacto constitucional que dio lugar al "frente nacional" que establecía la alternancia de liberales y conservadores en la presidencia de la República, compartiendo en forma igualitaria el ministerio y el parlamento, se pensaba que podría haber limitado el presidencialismo colombiano, lo cual no se produjo; la práctica del sistema mostró que el presidente, aún respetando la norma de paridad en el gabinete, pudo nombrar ministros a representantes de ambos partidos, que por su identidad con la política o la persona del presidente no se abstienen de refrendar los actos del gobierno, con excepciones que no alteraron ni la colaboración política del gabinete ni el respaldo parlamentario al gobierno. Así, el "Frente nacional" o pacto bipartidista no mermó el poder presidencial ni se produjo la evolución hacia el parlamentarismo, la "colegiabilidad" del poder fue puramente formal.⁴⁶

Esta práctica constitucional colombiana ya superada por un régimen de democracia auténticamente pluralista, permitió como efecto positivo pacificar y racionalizar la vida política colombiana, aun cuando todavía quedan atisbos de violencia en las relaciones políticas, sobre todo en los actuales movimientos guerrilleros, que los últimos presidentes colombianos han tratado de superar a través de la negociación y una política de pacificación del país.

d) Los rasgos semipresidenciales del régimen peruano de 1979. La Constitución peruana de 1979 estructura un régimen político original en la perspectiva latinoamericana, aun cuando él se encuentra probado con éxito en países europeos;⁴⁷ nos referimos al régimen semipresidencial.

En efecto, los rasgos semipresidenciales del régimen peruano están dados por la existencia de un presidente de la República que es el jefe del Estado y personifica a la nación (artículo 201 de la Constitución), el cual es elegido por sufragio directo y por más de la mitad de los votos válidamente emitidos (artículo 203), por un pe-

⁴⁵ *Idem*, p. 166.

⁴⁶ Castro-Castro, Jaime, "La presidencia de la República en Colombia", *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración local, 1969, t. III, p. 496.

⁴⁷ Ver Nogueira Alcalá, Humberto, *El régimen presidencial*, Santiago, Ed. Grupo de Estudios Constitucionales, 1984.

riodo de cinco años no reelegible inmediatamente para el periodo presidencial próximo (artículo 205).

El presidente de la República representa al Estado dentro y fuera de la república, vela por el orden interno y la seguridad exterior de la república y dirige la política general del gobierno, entre otras materias señaladas en el artículo 211 de la Constitución.

Existe, asimismo, un Consejo de Ministros, que tiene su presidencia propia (artículo 215). El presidente del Consejo de Ministros es nombrado y removido por el presidente de la República. Los ministros, a su vez, son nombrados por el presidente de la República, a propuesta y con el acuerdo del presidente del Consejo de Ministros (artículo 216).

Los ministros deben refrendar todos los actos del presidente de la República, los cuales sin cuyo refrendo son nulos (artículo 213). Los ministros pueden provenir de las Cámaras, no habiendo incompatibilidad entre el mandato legislativo y la calidad de ministro (artículo 219).

El Consejo de Ministros en pleno o los ministros en forma separada, pueden concurrir a las sesiones del Congreso o de las Cámaras y participar en sus debates.

El presidente del Consejo de Ministros debe concurrir ante las cámaras reunidas en Congreso, en compañía de los demás ministros, exponiendo el programa general del gobierno y las principales medidas políticas y legislativas que requiere su adopción (artículo 244).

El Consejo de Ministros tiene como atribuciones aprobar los proyectos de ley que el presidente somete a las Cámaras: aprobar los decretos legislativos que dicte el presidente de la República; delibera sobre todo asunto de interés público, y tiene las demás atribuciones que le otorga la Constitución y la ley (artículo 218).

Tanto el Consejo de Ministros en pleno como los ministros en particular son responsables de sus propios actos como de los del presidente de la República que refrendan (artículo 221). Incluso los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o las infracciones a la Constitución y las leyes en que incurra el presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aun cuando ellos salven su voto, la responsabilidad solidaria sólo puede evadirse o salvarse de la renuncia inmediata al cargo (artículo 221).

La cámara política, vale decir, la Cámara de Diputados no sólo puede interpretar a los ministros, sino que también puede hacer efectiva la responsabilidad política de ellos a través del voto de censura,

que requiere para ser aprobado de más de la mitad del número legal de diputados, el ministro o el Consejo de Ministros censurado debe renunciar (artículo 226).

A su vez, el Consejo de Ministros puede solicitar un voto de confianza a la Cámara de Diputados sobre el desarrollo de la tarea gubernamental o sobre una iniciativa ministerial concreta, la desaprobación de ella implica la dimisión del ministro o del Consejo de Ministros en su caso (artículo 226).

El presidente de la República está facultado para disolver la Cámara de Diputados si ésta ha censurado o negado la confianza a tres Consejos de Ministros (artículo 227) por un decreto que debe expresar la causa que la motiva e incluyendo la convocatoria a elecciones dentro del plazo perentorio de treinta días (artículo 228). El presidente de la República no puede hacer uso de su facultad de disolver la Cámara de Diputados durante el estado de sitio ni el de emergencia, asimismo, ella tampoco puede hacerse efectiva dentro del último año de su mandato. A su vez, durante este periodo, la Cámara sólo puede consurar los ministros o al Consejo de Ministros con el voto conforme de a lo menos dos tercios del número legal de diputados (artículo 229). Finalmente, cabe señalar que el presidente de la República no puede ejercer la facultad de disolución sino una sola vez durante su mandato (artículo 229 inciso final).

Esta breve exposición del régimen peruano de la Constitución de 1979, nos permite concluir que el presidente del Consejo de Ministros necesita de la doble confianza del jefe de Estado y de la Cámara de Diputados para poder ejercer sus funciones, ya que puede ser obligado a dimitir tanto por el presidente de la República como por la mayoría de los miembros de la Cámara de Diputados. A su vez, si existe un conflicto persistente entre el gobierno y el parlamento, éste es solucionado por el arbitraje popular a iniciativa del presidente de la República, quien actúa como un moderador del juego político.

Es posible, además, concluir que este régimen constitucional peruano de 1979, cumple con los requisitos básicos del régimen semi-presidencial, como son la existencia de un presidente de la República elegido por sufragio universal, el cual posee considerables poderes aun cuando el Ejecutivo es dualista, ya que existe junto a él un Consejo de Ministros y un presidente del Consejo de Ministros, quienes ejercen funciones gubernamentales, y sólo pueden mantenerse

en actividad si la Cámara de Diputados no muestra oposición a ellos.

La práctica política de la Constitución peruana de 1979 es muy corta aún para emitir un juicio sobre ella, ya que recién cumple ocho años de vida, y sólo se conoce la experiencia de un solo periodo presidencial completo.

9. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LOS RÉGIMENES PRESIDENCIALISTAS DE AMÉRICA LATINA

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

Se trata de países en vías de desarrollo donde la multiplicidad y gravedad de los asuntos existentes en materia económica, de relaciones capital-trabajo, en el ámbito social, internacional y político, generan en la mayoría de los casos clivages o divergencias profundas de opinión, que no existen en Estados Unidos.

A ello es posible agregar que, la diversidad de experiencias y la diversidad de orientaciones, conduce a oposiciones doctrinales muchas veces irreductibles, las cuales tampoco existen significativamente en Estados Unidos, donde las fuerzas políticas tienen un consenso total sobre el modo de vida y la estructura socioeconómica de dicho país, encargándose sólo de administrarla bien.

A su vez, las relaciones políticas producto de las razones antes señaladas, llevan a una forma o estilo político de confrontación donde el adversario es considerado un enemigo al cual debe derrocarse, no hay el respetuoso *fair-play* anglosajón, donde la oposición tiene derechos similares al gobierno y tiene un rol garantizado, como en el caso de la oposición de su majestad británica.

Es necesario señalar que el régimen presidencial de separación de poderes, dentro de una realidad política, que por razones económicas, sociales e ideológicas es plural, no es un régimen de gobierno efectivo para América Latina, ya que normalmente conduce a bloqueos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, donde mayorías parlamentarias y gubernamentales habitualmente no coinciden salvo excepcionalmente, lo cual lleva a desacuerdos insolubles, que a su vez son la causa de que los jefes de Estado soliciten cada vez más facultades en desmedro del parlamento, sin por ello solucionar el proble-

ma de fondo, que es de lograr una armonización entre mayoría gubernamental y mayorías parlamentarias.

Las divergencias entre el presidente de la República y la mayoría parlamentaria tiende a producir conflictos que dañan fuertemente la eficacia y el prestigio del régimen político y con ello la democracia misma, ya que el presidente de la República transige su programa gubernamental para transformarse en un gobierno de administración sin capacidad de resolver los angustiantes problemas socioeconómicos y culturales del respectivo país, es decir, el inmovilismo, o se busca la vía extraconstitucional para resolver el conflicto, rompiendo la democracia y estructurando regímenes autoritarios de facto, cuya experiencia muestra que aumentan los problemas socioeconómicos y agudizan los conflictos sociales, los cuales rebotan en los nuevos gobiernos democráticos.^{47 bis}

Como señala Sánchez Agesta, la consecuencia paradójica del presidencialismo "ha sido frecuentes situaciones de dictadura de hecho y una dolorosa inestabilidad institucional".⁴⁸

En los países en que el presidencialismo bajo distintas modalidades ha podido funcionar con cierta regularidad como son los casos de Colombia, Costa Rica y Venezuela en las últimas dos décadas, se caracterizan por un sistema de partidos que contempla dos partidos fuertes, que superan el 80% de la votación, los cuales en cada país no difieren centralmente en sus programas, aun cuando la realidad social, cultural y económica de cada uno de dichos países tienen diferencias apreciables.

Así, en Colombia, los conservadores han obtenido 44.2% de los votos y 50% de los asientos parlamentarios en 1966; el 48.6% de los votos y 50% de los asientos parlamentarios en 1970, el 32.1% de los votos y el 33.2% de los escaños en 1974 y el 45% de los votos y el 42.7% de los asientos en 1978.

Los liberales obtienen en 1966 el 55.4% de los votos y 50% de los asientos; en 1970, el 51.1% de los votos y 50% de los asientos; en 1974 el 55.7% de los votos y un 56.8% de los asientos; en 1978, un 54% de los votos y un 54.8% de los asientos.

^{47bis} Arriaga Herrera, Genaro, *Chile: el sistema político futuro*, Santiago, Ed. Aconcagua, 1958. Obra que hemos conocido recientemente, coincidente en la perspectiva que aquí se sostiene.

⁴⁸ Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional...*, op. cit., p. 249.

Los datos considerados corresponden a la Cámara de representantes, además, no debe olvidarse que entre 1958 y 1970 se desarrolló el pacto bipartidista del Frente Nacional.

En el caso de Costa Rica, las fuerzas políticas centrales están constituidas por el partido Liberación Nacional de tendencia socialdemócrata y la coalición unidad de orientación socialcristiana, que se han alternado en el poder en los últimos dos periodos presidenciales.

En la última elección presidencial de un total de sufragantes de 1 261,127 se recibieron 991,679 sufragios, de los cuales 966,576 fueron votos válidos. De estos últimos, Liberación Nacional obtuvo 568,374 y Unidad Coalición obtuvo 325,187 sufragios, siguiéndolos a gran distancia el Movimiento Nacional con 37,127 votos; la Coalición Pueblo con 32,186 votos; el partido demócrata con 1,747 sufragios y los independientes con 1,955 sufragios.

En el caso de Uruguay, el viejo bipartidismo vigente en un largo periodo de su historia, ha sido superado por una realidad tripartidista.

En efecto, el 1º de marzo de 1985, luego de doce años de régimen autoritario militar, las elecciones presidenciales otorgan la primera mayoría al candidato del partido colorado, Julio María Sanguinetti con un 38,63% de los sufragios; seguido de Alberto Zumarán del Partido Nacional (Blanco) con un 32,88% de los sufragios; en tercer lugar, se ubicó el Frente Amplio con un 20,3% de los votos; y en cuarto lugar, la Unión Cívica con un 2,30% de los sufragios.

Sin embargo, el partido colorado obtiene sólo 13 senadores de un total de 31 y sólo 41 diputados de un total de 99. El partido blanco que asume una posición de centro izquierda obtiene 12 senadores y 35 diputados; el Frente Amplio (D. C., Socialistas, Comunistas) obtiene 6 senadores y 21 diputados, y la Unión Cívica, obtiene dos diputados.

El Presidente Sanguinetti se encuentra así en minoría en ambas cámaras del parlamento, lo cual aprovecha la oposición combinada del Partido Blanco y el Frente Amplio, para aprobar en el Congreso en marzo de 1985, un proyecto de Amnistía política general, y el 8 de mayo de 1985, el Congreso vuelve a hacer sentir su peso opositor al gobierno, al declarar vacantes los cargos de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Contencioso Administrativo con el voto de 69 de los 113 parlamentarios presentes.

La excepción a la regla, la presenta el caso de Perú, donde es elegido en 1985 como presidente de la República, Alan García del

APRA, con un 47% de los votos, al no presentarse a la segunda vuelta, el candidato de la Izquierda Unida que había obtenido el segundo lugar. En la elección parlamentaria del mismo año, Liberación Nacional obtiene 527,231 votos y 33 escaños y la coalición Unidad obtiene 277,998 votos y 18 escaños.

En el caso de Venezuela, los partidos centrales de la vida política del país son Acción Democrática (socialdemócrata) y COPEI (democratocristiano), los cuales se han alternado en el gobierno a partir de 1963, agudizándose la tendencia bipartidista a partir de 1973.

Como dice Arístides Royo:

las plataformas de los partidos principales se asemejan, y sólo se diferencian en la medida que uno de los partidos pone énfasis en uno o varios temas coincidentes (lo que hace que las diferencias entre los partidos sean de grado), pero las perspectivas opuestas se han planteado particularmente a partir de 1973, en torno a cuál es el partido de gobierno y la evolución de su obra de gobierno, de este modo, el partido de oposición siempre ha basado su campaña en un cuestionamiento severo de la obra de gobierno y planteando la elección como un plebiscito en torno a ella misma,⁴⁹

lo que hace en la práctica, que los partidos asuman de hecho la responsabilidad gubernamental.

En Venezuela, existen otros partidos pequeños fuera de los dos grandes, sin que todos ellos en conjunto reúnan más del 15% de los sufragios.

Así, en las elecciones parlamentarias de 1968, Acción Democrática obtiene 66 asientos con el 25.6% de los votos, en 1973 obtiene 102 asientos con un 44.5% de los votos, en 1978 obtiene 87 asientos con el 33.8% de los votos.

COPEI obtiene en 1968, 59 asientos con 24% de los votos; en 1973 obtiene 64 asientos con un 30.4% de los votos, y en 1976 obtiene 86 asientos con un 39.7% de los votos.

Así, ambos partidos en 1968 reúnen 125 escaños de 194, vale decir, el 64.4% de los asientos parlamentarios; en 1973 obtienen 166 escaños sobre un total de 188, vale decir, un 88.3% y en 1978 reúnen 173 escaños sobre un total de 199, vale decir, un 86.9% de ellos.

⁴⁹ Torres, Arístides, "Fe y desencanto democrático en Venezuela", *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 77, 1985, p. 53.

A su vez, la estabilidad política de Uruguay hasta 1973 se basó también en la existencia de dos partidos de corte tradicional, que reunían más del 80% de los sufragios. Así, el Partido Colorado obtiene en 1950, un 52.3% de los sufragios; en 1954, un 50.6%; en 1958, un 37.7%; en 1962, un 44.4%; en 1966, un 49.4% y en 1971, un 41%. A su vez, el Partido Nacional (blanco) en 1950 obtiene un 34.5% de los sufragios; en 1954, un 38.6%; en 1958, un 49.7%; en 1962, un 46.4%; en 1966, un 40.4%, y en 1971, un 40.3%.

Ello implica que ambos partidos juntos obtienen en 1950, un 86.8%; en 1954, un 89.2%; en 1958, un 87.4%; en 1962, un 90.8%; en 1966, un 89.8%, y en 1971, un 81.3%; la democracia cristiana en 1950, un 4.3%; en 1954, un 5.0%; en 1958, un 3.7%; en 1962, un 3%; en 1966, un 3%. El partido socialista, obtiene en 1950, un 2.1%; en 1954, un 3.2%; en 1958, un 5.5%; en 1962, un 2.3%, y en 1966, un 1.1%. El partido comunista obtiene en 1950, un 2.3%; en 1954, un 2.2%; en 1958, un 2.6%; en 1962, un 3.6%, y en 1966, un 5.7%. En 1971 se formó el Frente Amplio integrado por la Democracia Cristiana, los socialistas y los comunistas, los cuales obtienen un 18.3% de los sufragios, quebrando el bipartidismo y haciendo crisis el sistema político en 1973.

A veces, se ha intentado por los constituyentes latinoamericanos hacer coincidir las elecciones de presidente de la República con las elecciones parlamentarias, para así poder obtener mayoría gubernamental y parlamentaria coincidente, sin embargo, ello no ha tenido el éxito esperado, ya que la racionalidad del voto presidencial y parlamentario son diferentes.

Dicha situación es mucho más clara aun dentro de una realidad política multipartidista, como es el caso en Sudamérica de Bolivia, Ecuador y Uruguay, entre los países que han tenido elecciones presidenciales y parlamentarias recientes.

En el caso de Bolivia, las elecciones presidenciales se realizaron el 14 de julio de 1985, donde de un cuerpo electoral de 2.9 millones, votó un 72%, repartiendo sus votos entre 18 candidaturas presidenciales.

El general Banzer de A.D.N. obtiene un 28.11% de los sufragios, el ex presidente Víctor Paz del M.N.R. obtiene un 26.66%; el ex vicepresidente Jaime Paz Zamora del M.I.R. obtiene un 8.86%; el candidato Roberto Jordán, del M.N.R.I., obtiene un 5.03%; el candidato Carlos Serrate, del M.N.R. de Vanguardia, obtiene un 4.20%;

el partido socialista, un 2.23%; el Frente del Pueblo Unido (P.C. y MIR Bolivia Libre), un 2.22%, el P.D.C., con Luis Ossis, un 1.38%; el Movimiento Revolucionario Tupak Katari de Liberación con Genaro Flores, un 1.19%; la Falange Socialista Boliviana, un 1.10%; para señalar sólo los diez candidatos más votados.

El congreso boliviano en una segunda vuelta elige presidente de la República, al segundo candidato en votación popular, vale decir, al por cuarta vez presidente de la República, Víctor Paz Estensoro, con 94 votos de un total de 157 parlamentarios (diputados y senadores), el 6 de agosto de 1985.

Sin embargo, el partido gubernamental obtiene sólo 59 escaños parlamentarios (16 senadores y 43 diputados), mientras A.D.N. conquista 51 escaños (10 senadores y 41 diputados) y el MIR 20 escaños (1 senador y 19 diputados), repartiéndose los otros 27 escaños entre el resto de las fuerzas políticas. Vale decir, que el presidente Paz Estensoro se encontrará con escaso apoyo parlamentario, en un parlamento en que oposición de derecha e izquierda le impedirá desarrollar su programa gubernamental, hasta que se formó una alianza gubernamental con A.D.N.

En el caso de Ecuador, la situación no ha sido diferente, el presidente León Febres Cordero, apoyado por una coalición de partidos conservadores, que ocupó el segundo lugar en la elección presidencial en la primera vuela, logra acceder al poder en la segunda vuelta, superando al candidato de Izquierda Democrática que había ocupado el primer lugar en la primera vuelta electoral.

El ascenso de Febres Cordero al poder, en 1984, produjo una pugna de poderes, entre el Poder Ejecutivo, respaldado por el frente de Reconstrucción Nacional y la mayoría parlamentaria reunida en el Bloque Progresista compuesto por I.D.; Frente Amplio de Izquierda, Frente Socialista; Movimiento Popular Democrático, Partido Demócrata, Democracia Popular, respaldado indirectamente por el Frente Radical Alfarista y en ciertas ocasiones por C.F.P., lo cual no hace más que repetir la situación presentada bajo el anterior gobierno.⁵⁰

Dos casos de relevancia muestran esta pugna de poderes recientemente:

1. La elección de la Nueva Corte Suprema de Justicia por el Congreso fue impugnada por el presidente de la República prohibiendo

⁵⁰ Ver Núñez, Jorge, "Teoría y práctica de la pugna de poderes", *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 77, mayo-junio 1985, pp. 75 y ss.

la publicación de la resolución legislativa en el *Registro Oficial* y protegiendo policialmente a los antiguos magistrados y evitando la concurrencia de los nuevos, con el pretexto de la supuesta inconstitucionalidad de la resolución legislativa, aun cuando sólo el Congreso puede interpretar las disposiciones constitucionales, todo lo cual terminó con un acuerdo político de los bloques parlamentarios para elegir una nueva Corte Suprema, tras la renuncia forzada de los miembros de la recién electa.

2. La confrontación se desarrolló nuevamente a propósito de la elevación de sueldos y salarios aprobado por el Congreso, vetada por el Ejecutivo, el cual se arrogó funciones legislativas decretando un aumento salarial menor. Planteado el problema ante el Tribunal de Garantías Constitucionales, éste resolvió a favor del Parlamento.

En entrevista a la revista *Visión*, el presidente de Ecuador, señor León Febres Cordero, señala en relación al conflicto que ha debido afrontar con la mayoría parlamentaria opositora que

lo que no puedo aceptar es que se trata de gobernar el país desde el Congreso, porque eso no lo contempla nuestra Constitución. En el fondo, si se analizan los problemas políticos vividos durante el tiempo que me ha tocado conducir los destinos de mi país, se encontrará que ahí radica el *quid* del problema. Se dijo antes de que yo asumiera la función de presidente, el 10 de agosto de 1984, que se gobernaría desde el parlamento. No lo puedo permitir, no lo puede permitir ningún político con dignidad. Nuestro régimen es presidencialista, tengo responsabilidades establecidas en la Constitución, el Congreso y el poder jurisdiccional tienen las de ellos.⁵¹

A su vez, el ex presidente de la República, Osvaldo Hurtado Larrea, expresa a la misma revista que

el más grave problema que vive el Ecuador, constituye el deterioro y la degradación de las instituciones democráticas. Hasta la fecha, mi sucesor, por lo menos en cuatro ocasiones, ha violado de manera evidente la Constitución. En numerosas oportunidades, mediante decretos ejecutivos, ha reformado las leyes que sólo pueden ser modificadas a través de actos legislativos. Resoluciones tomadas por el Congreso Nacional o por el Tribunal de Garantías Constitucionales han sido desconocidas e ignoradas.⁵²

⁵¹ Revista *Visión*, 12 agosto de 1985, p. 8.

⁵² Revista *Visión*, 12 agosto de 1985, p. 14.

También se ha intentado, conjuntamente con lo anterior, establecer la técnica de la lección del presidente de la República por mayoría absoluta, con segunda vuelta entre las dos mayorías relativas si ninguno de los candidatos la obtiene en la primera ronda electoral. Esta técnica que en sí es positiva y da una real legitimidad democrática al jefe de Estado, conduce normalmente a la segunda vuelta, lo que lleva adicionalmente a una no simultaneidad de las elecciones de jefe de Estado y de parlamentarios, que repercute en la disarmonía de mayoría gubernamental y mayoría parlamentaria, como en el caso de Ecuador ya analizado.

Frente a ello, y como última medida, se ha adoptado la técnica de la disolución del parlamento por el presidente de la República, sin la técnica constitucional que la equilibre, vale decir, la censura del parlamento respecto del gobierno.⁵³

Esta medida rompe la esencia del régimen presidencial democrático y produce un grave desequilibrio de poderes que conduce a regímenes de cesarismo autoritario, ajenos a la forma de gobierno democrático.

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

En tal sentido, si quiere evitarse esta situación endémica de la realidad política de nuestros países latinoamericanos, sin caer en el régimen parlamentario, que ha fracasado reiteradamente en el suelo latinoamericano, parece necesario introducir mecanismos que temperen el presidencialismo por medio de técnicas del régimen parlamentario, que ya han sido introducidas tímidamente por las constituciones de Costa Rica de 1948, de Venezuela de 1961 y de Uruguay de 1966 y más profundamente por el régimen constitucional peruano de 1979, que es la posición que consideramos correcta dentro

⁵³ Ver Nogueira Alcalá, Humberto, "Presidencialismo democrático y presidencialismo autoritario. El artículo 32, Nº 5, de la Constitución de 1980 y la clasificación de la forma de gobierno", *Revista Chilena de Derecho*, Chile, volumen 11, núms. 2-3, may.-dic. de 1984, pp. 317-323.

de la situación socioeconómica y política latinoamericana. Concordamos así con Conac, quien señala "en el límite mismo, los constituyentes latinoamericanos habría podido concebir una fórmula mixta comparable a la que Finlandia muestra como ejemplo contemporáneo".⁵⁴

En concreto, se trata de introducir una forma de gobierno más flexible y adecuada a la realidad latinoamericana, vale decir, una forma de gobierno semipresidencial, introduciendo un dualismo en el Ejecutivo con un jefe de Estado y un jefe de gobierno, aun manteniendo en el seno del Ejecutivo una cierta jerarquización, que dejaría al presidente de la República como un moderador del juego político, siendo el primer ministro y su gabinete el responsable ante el parlamento por la ejecución de las políticas gubernamentales concretas, permitiendo un arbitraje popular en caso de conflicto entre gobierno y parlamento, aun cuando dicho régimen debería ser racionalizado con el "voto de censura constructivo" introducido en las constituciones de Alemania Federal y de España, con buenos resultados, necesario por cierta tendencia demagógica y la cultura política limitada del medio latinoamericano.

Todo ello propendería a mejorar la eficacia del sistema y la legitimidad democrática de éste, como su estabilidad política, prestigiando la democracia como forma de gobierno en América Latina y evitando los ciclos de regímenes democráticos y autoritarios que se suceden con inusitada frecuencia en nuestra América morena.

⁵⁴ Conac, Gerard, "Pour une theorie. . .", *op. cit.*, p. 132.