

Rudimentos del régimen parlamentario: ¿una opción para Colombia?*

*Qu'est-ce que c'est que ça, la tribune?, s'écrit M. Bonaparte-Louis:
c'est du parlementarisme ! Que dites-vous de parlementarisme ? Parle-
mentarisme me plaît. Parlementarisme est une perle.
Voilà le dictionnaire enrichi.*

VICTOR HUGO (*Napoléon Le Petit*)

SUMARIO

Introducción. I. El régimen parlamentario como categoría conceptual dentro de las tipologías tradicionales de clasificación del Estado. A. Relaciones entre la noción de régimen político y la de democracia: hacia un replanteamiento del concepto de régimen político. II. Elementos constitutivos del régimen parlamentario. A. Elementos orgánicos. B. Elementos funcionales: los mecanismos del régimen parlamentario y la problemática del equilibrio. 1. La responsabilidad política del gobierno. 2. El derecho de disolución. 3. La problemática del equilibrio. III. Régimen parlamentario y régimen presidencial. A. El debate parlamentarismo vs. presidencialismo. IV. Gestación y adopción del régimen parlamentario: procesos consuetudinarios e ingeniería constitucional. A. ¿Un régimen parlamentario para Colombia? V. Conclusión

* Fecha de recepción: 12 de marzo de 2009. Fecha de aceptación: 16 de abril de 2009.

** JOSÉ FERNANDO FLÓREZ RUIZ es profesor e investigador del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia. Abogado externadista, especialista en derecho constitucional y magíster en administración y políticas públicas de la Universidad París II Panthéon-Assas. Actualmente realiza sus estudios de doctorado en derecho público en la misma universidad. Su tesis doctoral se titula "Parlementarisation, rationalisation et classification des régimes politiques d'Amérique latine".

RESUMEN

La discusión sobre la “mejor” estructura de gobierno para el desenvolvimiento de las democracias latinoamericanas es ya un lugar común en la doctrina constitucional, al cual Colombia no ha permanecido ajena. El debate, que experimenta un remozamiento en los años recientes, oscila entre los defensores del modelo parlamentario como esquema óptimo, los partidarios de mantener el modelo originario presidencial pero racionalizado y, en el medio, quienes abogan por las mal llamadas formas “intermedias” o “mixtas”. En este escrito se abordan problemáticas como la definición de régimen parlamentario, sus características y elementos constitutivos, su especificidad frente a las demás formas de disposición y ejercicio del poder político (en especial frente al régimen presidencial), sus procesos de gestación y racionalización, su relación con la noción de democracia y la cuestión de si el régimen parlamentario es un modelo institucional intrínsecamente superior al presidencial. El análisis se desarrolla desde una perspectiva comparada que se centra sin embargo en el caso colombiano, para determinar la conveniencia de la adopción de un régimen parlamentario en el país.

PALABRAS CLAVE

Democracia, regímenes políticos, parlamentarismo, presidencialismo, parlamentarización, ingeniería constitucional, sistema de partidos, sistema electoral.

ABSTRACT

The well-known academic debate about the “best” governmental structure for Latin-American democracies (*The best system approach*) is already a cliché, which has not been less present in Colombian constitutional doctrine. This academic discussion is nevertheless experiencing a recent renewal ranging from those authors who advocate for the parliamentary model as the optimal scheme and those who oppose the maintenance of a rationalized version of the original presidential model. These two different approaches merged in a third perspective by those who support the so-called either “intermediate” or “mixed” forms. This paper examines a set of problems arising from the above-mentioned debate such as which should be the modern definition of parliamentary system, its principal characteristics and components, its specificities in comparison to other forms of organization and exercise of political power (with particular regards to the presidential system), its historical processes of genesis and reform, its rapports with the idea of democracy. These inquiries could be gathered around the general question of whether

the parliamentary system is inherently superior to the presidential one. And overall, if the process of parlementarisation that is occurring in several Latin-American presidential regimes constitutes the path to follow. The analysis is developed from a comparative perspective axed in the Colombian case, particularly on the appropriateness of adopting a parliamentary system in such country.

KEY WORDS

Democracy, parliamentarism, presidentialism, parlementarisation, constitutional engineering, party system, electoral system.

RÉSUMÉ

La discussion sur la « meilleure » structure de gouvernement pour le bon fonctionnement des démocraties latino-américaines est un lieu commun dans la doctrine constitutionnelle, auquel la Colombie n'est pas demeurée étrangère. Le débat, qui montre un renouvellement dans les dernières années, oscille entre les défenseurs du modèle parlementaire comme schéma optimal, les partisans du modèle originaire présidentiel mais rationalisé et au milieu, ceux qui préfèrent les formes dites « intermédiaires » ou « mixtes ». Dans cet écrit, l'on aborde des problématiques comme la définition du régime parlementaire, ses caractéristiques et éléments constitutifs, sa spécificité face aux autres formes de disposition et exercice du pouvoir politique (notamment le régime présidentiel), ses relations avec la notion de démocratie, et la question de savoir si le régime parlementaire est intrinsèquement supérieur au présidentiel. L'analyse se développe depuis une perspective comparée qui pour autant se cible sur le cas colombien, dans le but de déterminer la convenance de l'adoption d'un régime parlementaire pour le pays.

MOTS-CLÉS

Démocratie, régimes politiques, parlementarisme, présidentielisme, parlementarisation, ingénierie constitutionnelle, système de partis, systèmes électoraux.

INTRODUCCIÓN

En Europa se respira parlamentarismo. Es una tradición anclada en el imaginario político europeo cuyos orígenes remotos datan, según la doctrina

más ortodoxa, de comienzos del siglo XVIII en Gran Bretaña con la práctica de la responsabilidad ministerial inicialmente penal e individual mediante el procedimiento del *impeachment* y, a partir de 1782¹, política y colectiva con la histórica dimisión del gabinete entero de LORD NORTH².

Hoy casi todos los países miembros de la Unión Europea albergan regímenes parlamentarios como modelo de ejercicio de la democracia³, e incluso naciones por fuera de la tradición parlamentaria europea, como Israel, la India y Japón, lo han adoptado en su seno, dando así noticia para algunos de una fácil transposición⁴. Por su parte, los países de América Latina han permanecido en principio ajenos al parlamentarismo⁵ en la misma medida en que recibieron y se apropiaron de los elementos del modelo presidencial, que encuentra su paradigma en el régimen político de los Estados Unidos.

Pero ¿qué es el régimen parlamentario?, ¿cuáles son sus características?, ¿en qué consiste su especificidad frente a las demás formas de disposición y ejercicio del poder político y en especial frente al régimen presidencial?, ¿cómo se gesta un régimen parlamentario?, ¿el parlamentarismo nace o se instaura?, ¿es el régimen parlamentario un modelo institucional intrínsecamente superior al presidencial? El tema cobra capital importancia en

1. Aunque el lugar común ubica el nacimiento del parlamentarismo moderno en 1782, con la famosa dimisión colectiva del gabinete de Lord North, que contaba con la confianza del rey GEORGE III pero se vio debilitado a raíz de los embates de la Cámara de los Comunes y la puesta en entredicho por la opinión pública, como consecuencia de la crisis desatada por la derrota sufrida en la batalla de Yorktown (1781) por el ejército británico durante la Guerra de Independencia de Estados Unidos; en verdad es ingenuo intentar “precisar” en una fecha el nacimiento de una institución históricamente forjada, como el parlamentarismo. DENIS BARANGER rinde cuenta de la complejidad del proceso paulatino de formación en Gran Bretaña del principio de *trust*, verdadera génesis de la responsabilidad política ministerial que, en una interesante inversión del enfoque tradicional, el autor considera antes que una sujeción o disminución, una prerrogativa del Gabinete que catapulta su importancia dentro del Estado (*Parlementarisme des origines*, 1.ª ed., coll. “Léviathan”, París, PUF, 1999).

2. Sin embargo, un sector disidente de la doctrina francesa ubica los orígenes del régimen parlamentario en lugares y tiempos más difusos, al advertir el desarrollo coetáneo y fragmentado de un parlamentarismo premoderno diferente del modelo inglés, en otros países de Europa. Así, reconoce la importancia “particular e incluso determinante” de la evolución constitucional de Gran Bretaña para el desarrollo de las instituciones parlamentarias modernas, pero advierte que no es su matriz única sino que se ve acompañada de desarrollos concurrentes que encuentran su prototipo en Polonia y sobre todo en Suecia, donde se constata una tendencia a establecer un gobierno de asamblea. PHILIPPE LAUVAUX. *Le parlementarisme*, París, Presses Universitaires de France, 1997, pp. 5-7.

3. Entre los 27 países que hoy integran la Unión Europea, culminada su sexta ampliación el 1.º de enero de 2007 con el ingreso de Bulgaria y Rumania, la única excepción que puede contarse a este respecto es la de Chipre, que practica un régimen democrático presidencial.

4. LAUVAUX. *Le parlementarisme*, cit., pp. 124 y 125.

5. Se pueden rastrear casos aislados de parlamentarismo en América Latina, especialmente en Brasil, de 1839 a 1889, y luego entre 1961 y 1963 (ver: JORGE REINALDO VANOSI. *Presidencialismo y parlamentarismo en el Brasil*, Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1964); y en Chile entre 1891 y 1925 (ver: ARTURO ALESSANDRI. *Parlementarisme et régime présidentiel*, París, Sirey, 1930).

Colombia habida cuenta del interés académico creciente⁶ y los sucesivos anuncios por parte de varios sectores de la política nacional, antes y durante los dos períodos presidenciales de ÁLVARO URIBE, del paso a un régimen parlamentario como tema central de la agenda legislativa⁷, en un país con una tradición marcadamente presidencial desde la independencia que acentúa la trascendencia institucional de un debate en el que infortunadamente han reinado la superficialidad y la ligereza política⁸ y académica, en detrimento

6. Ver: FERNANDO CEPEDA ULLOA. “El debate sobre el parlamentarismo”, en *Revista Semana*, edición 1144, 4 de abril de 2004; JOSÉ ALEJANDRO CEPEDA y RICHARD ORTIZ ORTIZ. “La epidemia del presidencialismo y la receta parlamentaria”, en *Revista Semana*, edición 1148, 2 de mayo de 2004.

7. El 23 de marzo de 2004 fue radicado en la Secretaría del Senado, por parlamentarios de diversas tendencias políticas, el Proyecto de Acto Legislativo reformativo de la Constitución número 11 de 2004. Aunque este proyecto decía buscar la adopción en Colombia de un sistema “semipresidencial” de gobierno (ver *infra*, en la parte III, la explicación detallada de los equívocos que envuelve la falsa categoría de régimen semipresidencial), en realidad perseguía la instauración de un régimen parlamentario propiamente dicho (con un ejecutivo dual y un Primer Ministro política, y en ocasiones solidariamente, responsable). Se puede igualmente evocar a este respecto la propuesta de algunos parlamentarios liberales de reformar la Constitución para restaurar el “equilibrio institucional”, que se vio roto en su opinión por la reforma constitucional que estableció la posibilidad de reelección presidencial inmediata (Acto Legislativo número 2 de 2004), y discutir la eventual instauración de un régimen parlamentario. Son también conocidas las reiteradas propuestas en este sentido de los ex presidentes ALFONSO LÓPEZ y ERNESTO SAMPER, con cuya participación contó el 30 de noviembre de 2006 en Bogotá, el Foro “El Sistema Parlamentario en Colombia”, espacio de discusión sobre las virtudes que ofrecería la adopción de un régimen parlamentario en el país (ver: *Ámbito Jurídico*, Año X – n.º 216, 8 al 21 de enero de 2007). Para una exposición histórica detallada de las propuestas que se han hecho en el país en favor del parlamentarismo se puede leer a CARLOS RESTREPO PIEDRAHÍTA. *El síndrome del presidencialismo en Colombia, Informe presentado al IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Universidad Externado de Colombia, Serie Temas de Derecho Público n.º 16, Bogotá, 1988, pp. 29-33.

8. No es casualidad que el debate sobre la adopción del parlamentarismo sea de corriente promovido por la oposición, hecho que permitiría adelantar un análisis estratégico del discurso reformista como el resultado de las ansias de protagonismo político de partidos puestos en minoría, más que de la circunspección. O bien como producto del afán por desviar la atención hacia otros temas en momentos de crisis, como ocurrió bajo el gobierno Samper cuando el Presidente quiso “escampar” planteando la discusión en medio de la tormenta del Proceso 8.000. No hace mucho, en vísperas de la aprobación de la reforma constitucional que autorizaba la reelección inmediata del Presidente, el asunto alcanzó un patetismo vergonzante cuando el representante a la Cámara LUIS FERNANDO VELASCO afirmó que “la incertidumbre del proyecto de reelección sería el principal estímulo para que el gobierno apoye el parlamentarismo”. “Y el interés del Presidente en el plan ‘C’ se evidenciaría en que, según el representante, el propio mandatario le sugirió ir trabajando un documento de debate sobre la conveniencia del sistema semiparlamentario” (*Revista Semana*, edición 1152, 30 de mayo de 2004, “El plan C”). Aún más recientemente, debido a las dificultades por vicios en la financiación y luego en el trámite legislativo del referendo que permitiría una segunda reelección presidencial, acabar con el régimen presidencial se ha convertido nuevamente en uno de los frentes de ataque de los uribistas en el Congreso para mantener en el poder a como dé lugar al actual presidente. El promotor de la oportunista iniciativa, que esta vez se materializaría mediante una Asamblea Nacional Constituyente, fue el representante a la Cámara JORGE MANTILLA, para quien, de haber un Primer Ministro, “sería el representante de las mayorías. Y si hace bien su trabajo podría permanecer en el poder el tiempo que sea necesario” (*El Espectador*, 12 de junio de 2009).

del rigor conceptual y la circunspección deseables en asuntos de tan alto jaez⁹.

Para responder a estos interrogantes será preciso ubicar el régimen parlamentario dentro de la variada tipología de clasificación de las formas de disposición y ejercicio del poder en el Estado (i), luego preguntarse por sus elementos constitutivos (ii), contrastarlo con su modelo conceptualmente concurrente, el régimen presidencial (iii), y analizar los procesos de nacimiento y de recepción de sus presupuestos en un contexto político (iv).

I. EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO COMO CATEGORÍA CONCEPTUAL DENTRO DE LAS TIPOLOGÍAS TRADICIONALES DE CLASIFICACIÓN DEL ESTADO

Diversas y abundantes son las tipologías ideadas por la doctrina del derecho constitucional para clasificar los modos de disposición de los poderes y sus competencias en el Estado, atendiendo a distintos criterios: cuantitativos o cualitativos, materiales o formales, internos o externos, entre otros¹⁰. Por ello es preciso, para evitar confusiones, establecer con toda claridad dentro de cuál de ellas cabe ubicar la categoría conceptual de régimen parlamentario.

Para comenzar, no se debe confundir la clasificación de los regímenes políticos con la de las *formas de organización del Estado*, que se refiere a la manera en que está dispuesto su ordenamiento jurídico, el espacio de validez de sus normas en términos territoriales y la forma en que ellas son creadas. Se trata fundamentalmente en esta clasificación de distinguir las materias que deben ser reguladas por normas nacionales, de aquellas que deben serlo por normas locales y, sobre todo, de definir bajo qué tipo de relación se hace esta repartición de competencias, para en virtud de ello considerar los estados como *unitarios* o *compuestos*.

Así, los estados son *unitarios* cuando las normas locales sólo pueden ser creadas en aplicación de normas nacionales que condicionan su validez, existiendo un centro de poder único que es la autoridad nacional encargada de establecer directamente las normas nacionales e indirectamente las locales, y donde el grado de autonomía de las autoridades locales determina el carácter *centralizado* o *descentralizado*¹¹ del gobierno. En otras palabras, un

9. Ver: “¿Presidente o Primer Ministro? El debate sobre el sistema parlamentario está de moda pero no es serio” en *Revista Semana*, edición 1165, 29 de agosto de 2004.

10. MICHEL TROPER. “Les classifications en droit constitutionnel”, en *Revue de Droit Public*, 1989, pp. 945-956.

11. Sobre la problemática de si la diferencia entre el Estado descentralizado y el Estado federal es de naturaleza o de grado, se puede ver, inclinada hacia la segunda opción, la opinión de HANS Kelsen. *Théorie générale du droit et de l'État*, París, Bruylant LGDJ, 1997, pp. 365. Para algunos, mientras la descentralización suele caracterizarse como un fenómeno administrativo, el federalismo se analiza como un fenómeno político. Cf. YVES GAUDEMET. *Traité de droit administratif*, tomo 1, París, LGDJ, 16.^a ed., 2001, p. 122. Por su parte, RIVERO, con espíritu

estado es unitario cuando su poder normativo es, directa o indirectamente, monopolizado por un mismo centro político o gobierno central¹².

Por el contrario, los estados son *compuestos*¹³ cuando los conforman varios estados con una fuerte autonomía normativa y en esta medida pueden ser, según la fuerza del vínculo que los une a sus partes, *estados federales* o *confederaciones de estados*. *Estados federales* cuando implican la coexistencia de dos órdenes jurídicos¹⁴: en primer lugar el del *estado federal* que desde el punto de vista del derecho internacional es el único que subsiste como soberano, dotado de una constitución y que se encarga en principio de las relaciones internacionales y del ejercicio de las tres funciones propias de todo estado; y en segundo lugar el ordenamiento jurídico de los *estados miembros o federados*, que poseen también una constitución, ejercen las tres funciones, pero carecen de soberanía en el orden internacional. *Confederaciones de estados* cuando consisten en la simple agrupación de varios estados¹⁵ mediante la celebración de un tratado internacional, para constituir una comunidad organizada en torno a funciones por lo general de índole diplomática y militar¹⁶.

evidentemente más profundo, considera que ambas nociones son expresiones de un mismo fenómeno de “fragmentación del poder” y por ende deben estudiarse juntas, a pesar de que en las facultades de Derecho, “por razones de comodidad que usualmente no tienen gran relación con la naturaleza de las cosas”, el federalismo sea estudiado por el derecho constitucional y el derecho internacional público, en tanto que la descentralización se aborde desde el derecho administrativo (JEAN RIVERO. *Fédéralisme et décentralisation dans la structure de l'État moderne*, París, École Nationale d'Administration, 1957). Se trata de la transcripción de los apuntes de la clase ofrecida por el profesor RIVERO en la Escuela Nacional de Administración para la promoción de 1949, con los que tuve la fortuna de toparme en los anaqueles de la Biblioteca Jurídica Cujas de París. Hasta el momento no conozco otra “publicación” de tan valiosas reflexiones. Ver también, más tarde, en el mismo sentido aunque con ciertos matices, JEAN RIVERO. “Fédéralisme et décentralisation: harmonie ou contradiction?”, en *Pages de doctrine*, LGDJ, 1980, pp. 213-221.

12. Ha hecho carrera, en razón de la gran autonomía de que gozan sus componentes (*regiones*), una tercera categoría “intermedia” entre el Estado unitario clásico y el Estado federal: el *Estado regional*, cuyos ejemplos más elocuentes en Europa serían España e Italia. LOUIS FAVOREU. *Droit constitutionnel*, París, Dalloz, 9.ª ed., 2006, pp. 423-438.

13. Seguimos aquí fundamentalmente la clasificación de FRANCIS HAMON y MICHEL TROPER. *Droit constitutionnel*, París, LGDJ, 28.ª ed., 2003, pp. 80-84.

14. HUGUES PORTELLI. *Droit constitutionnel*, París, Dalloz, 6.ª ed., 2005, p. 11. Se trata evidentemente de una definición jurídica del Estado federal. Otra definición plausible de la organización federal del gobierno (a partir de la noción de *pluralismo* y desde un punto de vista político) como aquella que reposa sobre “el reconocimiento de gobiernos locales autónomos y de un gobierno federal en cuyo seno están representados de forma ordenada y permanente, la comunidad nacional (o federal) y las comunidades locales (o federadas)”, se encuentra en MAURICE CROISAT. *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, Montchrestien, 3.ª ed., 1999, pp. 24.

15. En realidad, desde un punto de vista estrictamente lógico es erróneo considerar las confederaciones de estados como una forma de Estado compuesto, toda vez que en ellas los estados miembros no renuncian a su soberanía en favor de la confederación, que, por lo tanto, no es ella misma un estado frente a la comunidad internacional. Sin embargo, en general la doctrina respeta esta clasificación que, sólo para efectos didácticos, hemos conservado.

16. Cfr. L. LE FUR. *État fédéral et confédération d'États*, París, Panthéon-Assas, 2000;

Por otra parte, existe la clasificación general de las *formas de organización del poder* que tampoco debe ser confundida con la de los regímenes políticos, que es una de sus especies. Si bien en todas las sociedades existen fenómenos de poder, éste no siempre ha estado regulado por una Constitución material y por esta razón se construyó inicialmente la clasificación de las *formas de gobierno* para explicar el poder según quiénes lo ejercían y, en un estadio posterior, la de los *regímenes políticos* para identificar los estados donde el poder se encuentra limitado según reglas jurídicas.

En la teoría clásica de las formas de gobierno, esta última palabra debe entenderse en su sentido más lato de “poder político” y no en el que luego le otorgará ROUSSEAU de “poder ejecutivo”. Esta concepción, a la cual es forzoso asociar el nombre de MONTESQUIEU por cuanto es el gestor de su clásica tipología tripartita, clasifica los gobiernos atendiendo a quienes detentan el poder político, según se trate de uno, caso en el cual habrá una *monarquía*, todos, habiendo así una *democracia*, o algunos, lo que se denomina *aristocracia*¹⁷.

Más adelante aparecerán las conocidas como *clasificaciones contemporáneas de las formas de gobierno*, dentro de las que sobresale la de HANS KELSEN, quien opone las *democracias*, donde las normas son producidas por los mismos hombres que a ellas se someten con ajuste a un principio de autonomía y de libertad (un hombre es libre sólo cuando observa las leyes a cuya confección ha contribuido), a las *autocracias*, donde opera un principio de heteronomía que hace que las normas sean creadas por personas diferentes y sin participación alguna de quienes serán sus destinatarios¹⁸: se trata de una distinción “*fundada en la idea de libertad política*”¹⁹, como anota su autor.

Una segunda tipología moderna de las formas de gobierno distingue los *estados totalitarios* de los *estados liberales*, atendiendo a la extensión del

CROISAT. *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, cit., pp. 25-31; CLAUDE LECLERCQ. *L'État fédéral*, París, Dalloz, 1997, pp. 29-33; Íb. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Litec, 10.^a ed., 1999, pp. 77-78; LOUIS FAVOREU. *Droit constitutionnel*, cit., pp. 395-396.

17. MONTESQUIEU. *De l'Esprit des lois I*, París, Gallimard, 1995, pp. 97-129 (libros II y III de la primera parte).

18. Aunque se trate de tipos ideales, pues, *democracia* y *autocracia*, son sistemas que no se encuentran cabalmente materializados en la realidad política de los países; ambas categorías resultan útiles porque sí es posible constatar una mayor o menor aproximación de los gobiernos a cada una de ellas. De este modo, la *democracia representativa* suele considerarse como una forma intermedia entre ambas ya que por un lado incorpora elementos autocráticos que se desprenden del hecho de que las leyes en realidad no son hechas por sus sujetos destinatarios sino por sus representantes (y la representación en últimas es una ficción en razón de la ausencia de mandato imperativo de los representantes. Cfr. KELSEN. *Théorie générale du droit et de l'État*, cit., p. 338-341), que además toman decisiones mayoritarias que cuando no son unánimes desconocen la voluntad de la minoría, para la cual en consecuencia estas decisiones resultan heterónomas; y por otro lado reviste características democráticas toda vez que quienes crean las leyes son elegidos democráticamente y en cierta medida tienen en cuenta los intereses de los electores que luego estarán sujetos a ellas.

19. KELSEN. *Théorie générale du droit et de l'État*, cit., p. 333.

ámbito de regulación de las normas producidas por el poder político, al caracterizar a los primeros como aquéllos donde existe una gran cantidad de normas que rigen casi todos los aspectos de la vida en sociedad, de modo que el alcance de la autonomía de la voluntad resulta sensiblemente reducido; y a los segundos como los estados en los que las normas sólo regulan ciertas materias y en especial sus principios fundamentales, dejando un amplio margen de maniobra a la autonomía privada de la voluntad.

Finalmente se llega a la especie que más importa en estas líneas, que es la de los *regímenes políticos*, la cual clasifica el poder jurídicamente reglado según la forma en que esté dispuesto, bien sea para lograr la preeminencia de alguno de sus poderes, o su equilibrio. Si partimos de la premisa de que toda constitución es fundamentalmente una determinada “repartición de competencias”²⁰, al momento de clasificar la naturaleza del régimen político de un estado estaremos clasificando en principio su Constitución, pues toda carta política entraña una fijación de las competencias de los poderes públicos²¹. Ello sin perder de vista que el funcionamiento real de todo régimen viene además determinado por el contexto político en el cual se desenvuelve, razón por la cual ciertos regímenes que en el papel son equilibrados, se ven a tal punto distorsionados en la práctica, que su naturaleza puede ser puesta en entredicho. Es el caso de los regímenes de la Tercera (1875-1940) y de la Cuarta (1946-1958) repúblicas francesas que, no obstante su apariencia en el texto constitucional equilibrada, son en realidad regímenes asambleístas, es decir desequilibrados en favor de las asambleas, debido al ejercicio cuando no frustrado²² deslucido del derecho de disolución, y a los amplios poderes del legislativo,

Se tratará, entonces, de determinar en primer lugar la forma de disposición de los poderes públicos²³ por el texto constitucional, para dilucidar si

20. HAMON y TROPER. *Droit constitutionnel*, cit., p. 101.

21. Incluso en el caso de constituciones como la soviética hasta antes de la *Perestroika*, donde operaba una confusión de los poderes, o en regímenes con una concepción bien diferente de la separación de los mismos como los de las constituciones francesas de 1791 y 1793, la Carta es testimonio elocuente de la forma en que estaban dispuestos los poderes públicos.

22. Bajo la Cuarta República, la disolución de la Asamblea Nacional no fue pronunciada sino una sola vez, en diciembre de 1955 por el presidente E. FAURE y con fines meramente electorales, con el consentimiento de la propia Asamblea.

23. Cuando hablamos de los poderes públicos nos referimos exclusivamente al ejecutivo y al legislativo. Es claro que esta concepción dual riñe con la teoría jurídica y la realidad colombianas, donde se reconoce la existencia de un tercer poder judicial. La exclusión que se hace en Francia del poder judicial del análisis de la dinámica parlamentaria se explica por la consideración tradicional del judicial como una simple “autoridad”, carente de toda legitimidad democrática y por ende excluida del juego del poder y sin ningún peso en el escenario político. Así, “*si dejamos de lado el poder judicial (o jurisdiccional), que además tal vez no es sino una simple autoridad desprovista de legitimidad democrática y de competencia normativa, el asunto se reduce a las relaciones entre legislativo y ejecutivo*” (DOMINIQUE TURPIN. *Le régime parlementaire*, París, Dalloz, 1997, p. 2). Es palmario el rompimiento que esto supone con la realidad actual no sólo colombiana sino de varios países europeos (España, Alemania), producto en especial del paso

éste promueve su equilibrio o la preeminencia de alguno de ellos, para luego completar el análisis con la observación de la práctica política efectiva del régimen²⁴. Así, en primer lugar aparecen las formas de organización que favorecen la desigualdad de los poderes, entre las que se reconocen los *regímenes de asamblea* con un órgano legislativo manifiestamente preponderante²⁵, y los regímenes donde la preeminencia pertenece al ejecutivo, los cuales, según sus particularidades, son catalogados como *regímenes fascistas*, *dictaduras militares*, *regímenes de partido único* o *monarquías tradicionales*.

En segundo lugar, se encuentran los llamados *regímenes políticos de equilibrio* que, según las modalidades de separación de los poderes, suelen catalogarse como *presidenciales* o *parlamentarios*. Sumándose a la doctrina clásica francesa²⁶, la doctrina moderna más propalada²⁷ reconoce que el equilibrio entre poderes puede ser realizado según dos modalidades a las cuales suelen ser asociadas dos formas de separación de los poderes: los *regímenes presidenciales*, que se caracterizarían por una separación “rígida” de los poderes en la que primaría un principio de especialización o separación

al “Estado constitucional” como paradigma estatal, donde se constata un protagonismo político y social del juez, en especial del constitucional, que hacen de él, sin duda, un tercer poder que ejerce importantes funciones de control frente a los dos restantes. Sin embargo, a pesar de la fuerte resistencia ejercida por la concepción tradicional del juez como “poder neutro” tan arraigada en el imaginario jurídico francés, comienza a aceptarse su papel creador de derecho en algunos sectores de la doctrina y, en el caso del juez constitucional (*Consejo Constitucional*), a reconocérsele funciones trascendentales de control del poder y de concurrencia en el sistema de producción democrática de normas, junto al Gobierno y el Parlamento (cfr., especialmente, DOMINIQUE ROUSSEAU. *Droit du contentieux constitutionnel*, París, Montchrestien, 7.^a ed., 2006, pp. 487 a 514). No este el escenario para formular una integración del poder judicial, como importante instrumento de control, en el análisis del equilibrio de poderes dentro de los regímenes políticos, pero sí para extender una animada invitación a hacerlo.

24. A este respecto es ilustrativo el doble análisis que admite el régimen suizo donde, si nos atenemos al texto constitucional vigente, la Asamblea Federal es en apariencia el órgano preponderante en tanto designa y controla al Consejo Federal (Gobierno), que en consecuencia sería una suerte de “comisionado” del legislativo. Sin embargo, si se avanza el análisis de la práctica política efectiva, aparece nítido que el Consejo Federal no sólo es del todo independiente de la Asamblea sino que además es el órgano preponderante puesto que ésta de facto renuncia a sancionar la responsabilidad política de los miembros del Consejo, dando lugar a una variedad de separación de poderes que algunos denominan “directorial” (la palabra es francesa y no admite traducción al castellano). LAUVAUX. *Les grandes démocraties contemporaines*, París, PUF, 2004, pp. 399-438.

25. Es el caso de las constituciones francesas de 1791 y 1793. Algunos consideran también como ejemplos de esta categoría los regímenes parlamentarios donde, según vimos, como ocurría bajo la Tercera República francesa, no obstante estar previsto en la Constitución, el derecho de disolución es inoperante. BERTRAND MATHIEU y MICHEL VERPEAUX. *Droit constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 1.^a ed., 2004, pp. 56-58.

26. Ver *infra* nota al pie 41.

27. Cf. de manera no exhaustiva: JEAN GICQUEL y JEAN-ÉRIC GICQUEL. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Montchrestien, 20.^a ed., 2005, pp. 121-129; HAMON y TROPER. *Droit constitutionnel*, cit., p. 104; DIMITRI GEORGES LAVROFF. *Le droit constitutionnel de la V^e République*, París, Dalloz, 3.^a ed., 1999, pp. 863 y ss.; LECLERCQ. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., pp. 199-210, entre otros.

funcional de éstos que garantizaría su total independencia²⁸, y los *regímenes parlamentarios*, en los que se realizaría el equilibrio mediante una separación “flexible” de los poderes que admitiría su acción recíproca.

Sin embargo, esta caracterización maniquea para diferenciar los dos tipos de régimen político, verdadero lugar común en buena parte de la doctrina francesa, no resulta pertinente puesto que desconoce la importante interacción que existe entre los poderes en el régimen presidencial, los cuales distan de ser tan “rígidos” como se pretende²⁹; y por otra parte olvida que en muchos aspectos el régimen parlamentario responde tanto a la lógica del principio de especialidad, porque sus autoridades son especializadas en sus funciones, como a la del principio de independencia porque, aunque admita diferentes mecanismos de acción recíproca que los poderes ostentan para amenazarse, éstos siguen siendo relativamente independientes.

Justamente las dificultades de esta caracterización dieron lugar a la dicotomía más elaborada que se plantea entre las constituciones que realizan una *especialización absoluta de los poderes* (siempre agravada por la inestabilidad que la acompaña), entre las cuales subsiste como ejemplo la Constitución francesa de 1793, y las que prohíjan un *balance de los poderes* en el que no hay especialización sino un ejercicio compartido de las funciones, que propicia un sistema más estable y permite su interacción y mutuo control. En esta categoría cabría clasificar tanto la Constitución estadounidense de 1787, paradigma del régimen presidencial con su teoría de los *checks and balances*, como las demás constituciones, parlamentarias o no, que promuevan dicho balance.

A. RELACIONES ENTRE LA NOCIÓN DE RÉGIMEN POLÍTICO Y LA DE DEMOCRACIA: HACIA UN REPLANTEAMIENTO DEL CONCEPTO DE RÉGIMEN POLÍTICO

Es conveniente, para cerrar esta reflexión sobre la ubicación y contenido del concepto de régimen político, matizar la definición antes expuesta para adaptarla a la realidad democrática global que hoy prevalece como esquema de ejercicio del poder.

28. Según la vertiente más exagerada (e irrealista) de esta doctrina, cada uno de los poderes debe ejercer su función de manera exclusiva: nada más que ella sola y sin inmiscuirse de ninguna forma en las otras funciones.

29. ELISABETH ZOLLER. *Droit constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 2.^a ed., 1999, pp. 294 a 301. La autora demuestra cómo la Constitución federal estadounidense de 1787 establece una separación de poderes que, lejos de ser rígida, promueve el equilibrio entre los poderes mediante un sistema de *checks and balances* (“frenos y contrapesos”) que organiza, según la concepción de MADISON, un “*gobierno de instituciones separadas que comparten poderes*” (*government of separated institutions sharing powers*).

El profesor MICHEL TROPEL considera que los regímenes políticos hacen parte de la clasificación general de las formas de gobierno, específicamente de la categoría de las democracias, que para él pueden ser *directas* o *representativas*. En este orden de ideas, los regímenes políticos serían entonces subclases de la subclase de las democracias representativas³⁰. En principio hay que apartarse de esta opinión, si se tiene en cuenta la lógica del razonamiento planteado, es decir, la de la clasificación clásica arriba analizada de las *formas de gobierno* de MONTESQUIEU, donde la noción de democracia adoptada resulta obsoleta para explicar el fenómeno democrático actual.

No es este el lugar para exponer en detalle todos los reparos de que puede ser objeto la tipología hoy casi abandonada de MONTESQUIEU, siendo el más evidente advertir que en los estados modernos, con sus grandes dimensiones y su alto grado de complejidad, es ingenuo concebir que el poder pueda ser ejercido por uno (*monarquía*) o por todos (*democracia*). De ahí que aunque el modelo democrático se revele como el más difundido en la actualidad y existan todavía en Europa algunas “monarquías” en el papel, los criterios de apreciación de la naturaleza y características de las democracias y “monarquías” sean mucho más complejos que la simple cantidad de personas que ejercen el poder, propuesta por el autor del *Espíritu de las leyes* a mediados del siglo XVIII.

Ahora bien: adhiriendo a una concepción democrática moderna, donde escenarios como el de las “monarquías parlamentarias” actuales (Bélgica, Dinamarca, España, Holanda, Inglaterra, Luxemburgo y Suecia) son tomados en su justo alcance, es decir, como meros rezagos nominales que no logran esconder tras de sí una realidad política sin duda democrática en la práctica, con una figura monárquica que conserva un valor simbólico pero carece de verdadero poder político, resulta plausible asociar la noción de régimen político a la de democracia con los alcances que se van a precisar.

Entendiendo por democracia, de la manera más esquemática, todo régimen institucional donde la designación de los gobernantes es resuelta en forma pacífica al término de elecciones regularmente celebradas y por tiempo limitado³¹, la relación íntima entre los conceptos de régimen político y democracia se hace palmaria. En efecto, los modelos de régimen político equilibrado (parlamentario y presidencial, según se vio), que constituyen la armadura institucional actual de la mayoría de países del mundo, comparten una aspiración democrática que les es consustancial: es fundamento de legitimidad para ambos el origen popular del legislativo, y el del ejecutivo en el régimen presidencial.

En esta medida, hoy no parece concebible un régimen político equilibrado que no sea el producto de un contexto democrático. Por lo tanto, las variantes no democráticas quedarían confinadas a las hipótesis de regímenes desequilibrados en favor del ejecutivo, enhorabuena en proceso de extinción,

30. TROPEL. “Les classifications en droit constitutionnel”, cit., p. 946.

31. Se sigue aquí en lo esencial la definición minimalista de LAUVAUX. *Les grandes démocraties contemporaines*, cit., p. 9.

como por ejemplo las dictaduras civiles y militares, ya que ni siquiera las variantes con preeminencia del legislativo (régimenes de asamblea) escapan a la exigencia democrática pues, lejos de ser su negación, son su exacerbación al concentrar el poder exclusivamente en los elegidos por el pueblo.

Recapitulando, la noción de *régimen político*, según lo aquí propuesto, se individualiza en medio del mar de tipologías sobre la organización del poder, como una forma de limitación del poder político mediante reglas jurídicas, y en virtud de una doble teleología: es una forma de disposición de los poderes públicos que, por una parte, aspira a lograr su equilibrio, opción que permite comenzar a excluir de la categoría de los régimenes políticos aquellos modelos institucionales donde abiertamente se abandona esta finalidad³²; y, por otra parte, es un esquema institucional de ejercicio de una forma específica de gobierno. la democracia.

Ahora bien: además de su juridicidad y de sus finalidades, se habrá de precisar cuáles son los otros elementos que identifican el régimen parlamentario.

II. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Se tratará aquí de establecer cuáles son los componentes y los dispositivos que definen la existencia del régimen parlamentario, es decir, los elementos considerados como esenciales o constitutivos de su ser, los cuales revisten una doble naturaleza: son *orgánicos* los que se refieren a la conformación de los poderes y órganos que en él habrán de interactuar (A), y *funcionales* aquellos que consisten en los mecanismos propios de su interacción (B). Cuando estos elementos están presentes hay régimen parlamentario.

A. ELEMENTOS ORGÁNICOS

En términos orgánicos, lo que caracteriza al régimen parlamentario es la existencia de un poder ejecutivo bicéfalo donde se reconocen un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno y, por otra parte, de un poder legislativo, parlamento o congreso, según la terminología local, que bien puede estar compuesto por una sola (*monocameralismo*) o dos cámaras o asambleas (*bicameralismo*).

32. Cuando se habla de modelos que “abiertamente” abandonan esta finalidad se quiere dar a entender que la aspiración constitucional al equilibrio es válida para darle a un régimen político el carácter de tal. La realidad política latinoamericana es un buen ejemplo de ello, pues muestra régimenes que se califican como “presidencialistas” en razón del desequilibrio que en la práctica política existe a favor del poder ejecutivo. Sin embargo, estos países tienen constituciones que consagran la separación de poderes y establecen diversos mecanismos de control que prohíjan, aunque muchas veces no generan, el equilibrio entre poderes, aspiración por lo demás siempre irrealizada pero latente, que no se podría equiparar con la situación de un régimen dictatorial o abiertamente autoritario.

A esta configuración tripartita (Jefe de Estado, Gobierno y *Parlamento*) es a la que hace referencia GEORGES BURDEAU con su conocidísima fórmula de “*dos poderes y tres órganos*”³³, para destacar la apariencia más clásica que ha revestido el régimen parlamentario. Fórmula que en lo esencial sigue vigente salvo por la situación en Suecia (Constitución de 1974) y Japón (Constitución de 1946), países donde el Jefe de Estado ha visto tan reducidas sus facultades que incluso ha perdido su calidad de rama del ejecutivo, y por la Constitución de ciertos estados federados que, como los *Länder* alemanes, conservan un ejecutivo monolítico, pero que sin duda revisten todos un carácter parlamentario³⁴.

Por lo demás, la fórmula sigue siendo pertinente para describir el ropaje que con mayor frecuencia cubre al ejecutivo en la forma parlamentaria, a pesar de las diversas denominaciones que reciben sus dos órganos en el derecho comparado: *Presidente* (Portugal, Francia, Alemania, Italia, Grecia, India, Israel), *Emperador* (Japón) o *Rey* (España, Bélgica, Inglaterra, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Suecia) para designar al *Jefe de Estado*; *Primer Ministro* (Portugal, Inglaterra, Francia, Grecia, Japón, Israel, entre otros), *Canciller Federal* (Alemania) o *Presidente del Gobierno* (España), para designar al Jefe de Gobierno.

Por su parte, el tercer órgano y segundo poder, el Legislativo o Parlamento, puede ser monocameral como ocurre en Luxemburgo, Islandia, Nueva Zelanda, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Suecia, Portugal, Grecia e Israel; pero suele ser bicameral al estar compuesto de una *Cámara de Base* de representación nacional y una *Cámara Alta* generalmente de representación territorial, las cuales también son objeto de las más variadas etiquetas: *Cámara de los Comunes* (*Commons Chamber*) y *Cámara de los Lores* (*Lords Chamber*) en Inglaterra; *Asamblea Nacional* (*Assemblée Nationale*) y *Senado* (*Sénat*) en Francia; *Dieta Federal* (*Bundestag*) y *Consejo Federal* (*Bundesrat*) en Alemania; *Congreso de los Diputados* y *Senado* en España.

33. GEORGES BURDEAU. *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après-guerre*, París, Les Editions Internationales, 1932, p. 84.

34. Para PHILIPPE LAUVAUX, “el principio de responsabilidad basta para definir el régimen parlamentario en tanto que categoría”, puesto que “la separación en dos del poder ejecutivo se debe descartar (en tanto elemento necesario), salvo que se omita considerar que en ciertos grandes Estados democráticos, como el Japón (desde 1946) o Suecia (desde 1974), el Jefe del Estado, suponiendo que este título le pertenezca por algo más que reverencia a la tradición, no es el jefe nominal del ejecutivo, y que en ciertos Estados federados con régimen parlamentario, como los *Länder* alemanes, el ejecutivo es puramente gubernamental” (*Les grandes démocraties contemporaines*, cit., pp. 191-192). Nos apartamos de esta opinión en razón de la naturaleza aislada de los ejemplos japonés y sueco, y de la impertinencia del caso de los *Länder* alemanes que no sabrían constituir una verdadera excepción al principio de bicefalía ejecutiva puesto que, según se vio, en estricto sentido no son estados pues carecen de soberanía internacional, sino meros estados federados que hacen parte del Estado soberano de Alemania, donde sí existe un ejecutivo bicéfalo.

En suma, todo régimen parlamentario supone para su funcionamiento la existencia de dos poderes que interactúan ejerciéndose un mutuo control: un poder ejecutivo disociado en un Jefe de Estado y uno de Gobierno, y un poder legislativo que bien puede ser monocameral o bicameral. Su contextura orgánica tripartita y en especial la disociación del ejecutivo se revela como la consecuencia directa de su elemento funcional basilar que es la responsabilidad política ministerial. En otros términos, la bicefalia ejecutiva característica del régimen parlamentario no es sino expresión de su cualidad jurídica fundamental, que es la responsabilidad política del Gobierno.

B. ELEMENTOS FUNCIONALES: LOS MECANISMOS DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO Y LA PROBLEMÁTICA DEL EQUILIBRIO

Se trata del aspecto dinámico del régimen parlamentario, el control político recíproco de los poderes que se expresa mediante sus dos mecanismos fundamentales, verdaderas armas que cada uno blande para amenazar al otro: la *responsabilidad política del gobierno* y el *derecho de disolución*. La primera, en cabeza del legislativo, unánimemente considerada como elemento no solo esencial sino fundador del régimen parlamentario; el segundo, auténtico mecanismo de control en favor del ejecutivo cuya aceptación como elemento definidor sin embargo dista de ser pacífica en razón de su aparición intermitente en los regímenes parlamentarios, pero reivindicado por algunos como contrapartida necesaria de la responsabilidad política para que exista un “verdadero” régimen parlamentario. Veamos.

1. La responsabilidad política del gobierno

Es el elemento fundador del régimen parlamentario y aparece como la evolución necesaria para superar la regla secular de “*The King can do no wrong*”, sin alterar la legitimidad real. Como lo adelantábamos, en el contexto monárquico inglés del siglo XVIII en el que empieza a forjarse en forma consuetudinaria el parlamentarismo, la paulatina disociación del ejecutivo en un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno (*Primer Ministro*) es la respuesta práctica a la necesidad de hacer de alguna forma responsable frente al Parlamento por sus actos al Gabinete, ganador paulatino de protagonismo e importancia en la conducción de la agenda legislativa, sin vulnerar la legitimidad del monarca³⁵.

35. No es casualidad que la responsabilidad ministerial se haya desarrollado en medio de un ambiente político de conciliación entre las viejas prácticas monárquicas y las nuevas prácticas democráticas, como lo fue el de Inglaterra que, desde el siglo XVII, evolucionó a partir de ajustes lentos y progresivos. Allí, antes que como el fruto de una violenta revolución, como ocurrió

En un comienzo, como el monarca era totalmente irresponsable pues “no podía equivocarse”, cualquier conflicto con el ejecutivo generaba una situación de bloqueo que dejaba al Parlamento sin armas para controlar el actuar concurrente del Rey, y por lo tanto a merced de su poder de veto. Por esta razón, la evolución se dio hacia la conformación de un gobierno o conjunto de ministros cada vez más independientes del Rey y en la misma medida más responsables ante el Parlamento, inicialmente en forma penal mediante el procedimiento del *impeachment* que acarrea la dimisión individual de los ministros y, más adelante, con la consolidación de la figura del Primer Ministro que favoreció la cohesión del Gabinete, en forma puramente política y solidaria con la célebre dimisión colectiva del gabinete de LORD NORTH en 1782.

En su sentido jurídico más lato, la responsabilidad es la obligación de soportar las consecuencias de ciertos actos. Dentro de los diferentes tipos de responsabilidad de los que pueden ser objeto un gobierno y sus ministros se encuentran la responsabilidad penal, la civil, la disciplinaria, la fiscal y la política, que es la responsabilidad que aquí nos incumbe y se caracteriza porque se desencadena a partir de un procedimiento netamente político: el voto de una asamblea, y porque da lugar a una sanción de carácter también estrictamente político: la obligación de dimitir. En este orden de ideas, la responsabilidad política del gobierno se puede definir como la obligación que éste tiene de dimitir cuando es puesto en minoría mediante el voto de una asamblea.

Los mecanismos para hacer efectiva esta responsabilidad política son diversos: *moción de censura* cuando es a iniciativa del Parlamento y *cuestión de confianza* cuando la pone en marcha el propio Gobierno³⁶, como ocurre en Francia; *moción de desconfianza constructiva* cuando su voto positivo entraña la obligación paralela para el Parlamento de elegir un sucesor del Gobierno que hace dimitir, como ocurre en Alemania (artículo 67 de la Constitución de 1949³⁷), entre otras modalidades.

Asimismo, estos mecanismos implican el cumplimiento de diferentes requisitos que buscan atemperar su ejercicio: número mínimo de parlamentarios para su propuesta, límites al número de veces que pueden ser ejerci-

en Francia y Estados Unidos, “la democracia pudo establecerse sin romper totalmente con las formas monárquicas, mientras que la mayoría de países de Europa continental identificaron la construcción democrática con la eliminación de la realeza” (YVES MÉNY y YVES SUREL. *Politique comparée*, París, Montchrestien, 7.^a ed., 2004, p. 12).

36. En este caso se vuelve en realidad un mecanismo de presión del ejecutivo sobre el legislativo, al amenazar con su dimisión en caso de rechazo de alguna iniciativa legislativa.

37. Artículo 67. (1) La Dieta Federal no podrá manifestar su desconfianza (*Misstrauen*) al Canciller Federal sino eligiéndole un sucesor por mayoría de sus componentes, y requiriendo al Presidente Federal a que revoque al Canciller. El Presidente Federal deberá atenerse al requerimiento y nombrar al así designado. (2) Deberán transcurrir cuarenta y ocho horas, por lo menos, entre la moción (*Antrag*) y la elección.

dos durante una legislatura, plazo mínimo de reflexión entre la propuesta y el voto, mayorías usualmente calificadas para el voto. Así por ejemplo, en Francia la moción de censura exige para su propuesta un mínimo del 10% de los miembros de la Asamblea Nacional, un plazo de reflexión de al menos 48 horas entre su propuesta y su voto, y una mayoría de los miembros que componen la Asamblea para ser aceptada. Además, ningún diputado puede firmar más de tres mociones de censura en el curso de una misma legislatura, ni más de una en el curso de una sesión extraordinaria (artículo 49 de la Constitución de 1958).

Reconocida como el elemento basilar del régimen parlamentario, la responsabilidad política del gobierno nunca ha estado ausente de la dinámica parlamentaria, pero su ejercicio abusivo por parte del legislativo ha generado no pocas veces una inestabilidad crónica del gobierno muy nociva para el equilibrio de poderes; inestabilidad que marcó el nacimiento de un movimiento generalizado en la Europa de las dos posguerras mundiales para lograr una “racionalización del régimen parlamentario”³⁸, cuyo principal derrotero se centró en los esfuerzos por condicionar al máximo su práctica, rodeándola del cumplimiento de estrictos requisitos³⁹.

2. *El derecho de disolución*

El derecho de disolución es la facultad que tiene el poder ejecutivo, bien sea en cabeza del Jefe de Estado (Francia) o del Jefe de Gobierno (Israel) según las variantes locales, de dar fin por anticipado al período de los miembros del Parlamento, generalmente sólo de su Cámara de Base, pero a veces de las dos cámaras (Italia), y de convocar a nuevas elecciones. O, en otras palabras, es la “decisión por la cual se pone fin a los poderes de una asamblea, antes de la expiración del mandato de sus miembros”⁴⁰.

Entre las muchas funciones que se le han atribuido a este mecanismo de control, las dos más difundidas son la de servir de contrapartida lógica de la responsabilidad política del gobierno en el régimen parlamentario para lograr su equilibrio y la de mecanismo idóneo para zanjar los conflictos que se suscitan entre el gobierno y el Parlamento, apelando al arbitraje definitivo del pueblo en las elecciones.

38. Ver en especial LAUVAUX. *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruselas, Bruylant, 1988, y GEORGES VEDEL. “L’instabilité gouvernementale”, en *Pages de doctrine*, LGDJ, 1980, pp. 443-470.

39. Tanto la mencionada *moción de desconfianza constructiva* de la Constitución alemana de 1949, como las constituciones francesas de 1946 y 1958, constituyen fundamentalmente esfuerzos de racionalización del régimen parlamentario mediante el condicionamiento de los mecanismos para hacer efectiva la responsabilidad política del gobierno, especialmente con innovaciones introducidas a la moción de censura como la exigencia de un voto expreso de desconfianza, de mayorías calificadas y de plazos mínimos de reflexión entre su propuesta y su voto.

40. HAMON y TROPER. *Droit constitutionnel*, cit., p. 106.

La defensa obstinada de la primera de estas funciones llevó a la doctrina clásica⁴¹ a sostener que el derecho de disolución es un elemento constitutivo del régimen parlamentario, motivada por la aspiración a una igualdad entre poderes que debía ser “perfecta para que el parlamentarismo funcione normalmente”⁴²; concepción en la que la responsabilidad ministerial y la disolución se consideraban como “las armas equivalentes que permiten la conservación de esta igualdad”⁴³ pues de otra forma, sin derecho de disolución, se obtendría “solamente un régimen parlamentario bastardo, aun si la responsabilidad es proclamada”⁴⁴.

En esta misma línea sobresalen, además del citado GEORGES BURDEAU, varios de los grandes publicistas franceses como MAURICE HAURIU, para quien el derecho de disolución “es un elemento esencial del equilibrio del régimen parlamentario”⁴⁵; LÉON DUGUIT, que lo considera como “la condición indispensable de todo régimen parlamentario”⁴⁶; e YVON GOUET, quien ve comprometida la naturaleza del régimen parlamentario si una o varias de sus instituciones esenciales “tales como la disolución, la irresponsabilidad del Jefe de Estado, la responsabilidad política de los ministros o incluso la noción de equilibrio y de colaboración de los poderes, fueran suprimidas o gravemente alteradas por una Constitución dada”⁴⁷. Para todos, la ausencia de derecho de disolución implicaría una desigualdad en favor del legislativo que haría nugatoria la pretensión de equilibrio entre poderes propia del régimen parlamentario y por ende, aunque hubiera responsabilidad ministerial, estaríamos en realidad en presencia de un régimen de asamblea.

El primer problema que presenta la doctrina clásica es que riñe con la evidencia histórica, que muestra la conformación de varios regímenes normalmente considerados como parlamentarios (con disociación del ejecutivo y responsabilidad política del Gobierno), pero carentes de derecho de disolución; y de algunos que lo consagraban en su Constitución, pero que la práctica política había hecho caer en el desuso como ocurrió bajo la Tercera República francesa y que, para respetar el rigor de la definición, perderían entonces su carácter de parlamentarios.

De ahí que DUGUIT escribiera en 1924 a propósito del régimen de la Tercera República en Francia: “No practicamos sino un pseudo-régimen parlamen-

41. Se entiende por doctrina clásica aquella de los publicistas franceses de fines del siglo XIX y del primer tercio del XX, y adoptada por sus discípulos.

42. BURDEAU. *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, cit. p. 91.

43. *Ibidem*.

44. *Ibid.* p. 84.

45. M. HAURIU. *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 2.^a ed., 1929, p. 459.

46. L. DUGUIT. *Traité de droit constitutionnel*, París, E. de Boccard, 3.^a ed., 1928, t. II (La théorie générale de l'État), p. 811.

47. YVON GOUET. “Qu'est-ce que le Régime Parlementaire?”, en *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1932, p. 238.

tario, puesto que le falta una condición esencial, el ejercicio del derecho de disolución”⁴⁸; que REDSLOB, yendo aún más lejos al mismo respecto, llegara a afirmar su “muerte”: “No podemos ni siquiera decir que el régimen (parlamentario) esté deformado. Al contrario, no existe. Su alma está muerta”⁴⁹; y que BURDEAU en consecuencia reconociera que para hacer la noción de régimen parlamentario utilizable, “es necesario adjuntarle un calificativo cuyo efecto más claro es privar al parlamentarismo de su significación como categoría jurídica abstracta y general”⁵⁰.

El primer autor contundente en su crítica a la doctrina clásica fue RAYMOND CARRÉ DE MALBERG, quien encontraba la concepción clásica del régimen parlamentario como sistema equilibrado con igualdad de poderes alejada de la realidad, puesto que “la igualdad de los poderes nunca ha existido, de hecho” y “no sabría además concebirse, en derecho” pues “por la fuerza misma de las cosas, la jerarquía que se establece entre las funciones entraña inevitablemente una desigualdad correspondiente entre los órganos”⁵¹. En su opinión, la habitual superioridad de la función legislativa en las constituciones que consagran la separación de poderes es consecuencia directa de la aplicación del esquema de MONTESQUIEU, que apunta a mantener las funciones ejecutiva y judicial dentro de la legalidad y por ende subordinadas al legislativo.

El sector más crítico de la doctrina francesa sobre el punto, representado por PHILIPPE LAUVAUX⁵² y PIERRE ALBERTINI⁵³, desvirtúa el carácter esencial del derecho de disolución como elemento del régimen parlamentario. ALBERTINI, luego de un análisis funcional de la institución en los sucesivos órdenes constitucionales de Francia desde 1814, no solo pone en entredicho el análisis clásico de la disolución como elemento necesario para realizar

48. DUGUIT. *Traité de droit constitutionnel*, París, E. de Boccard, 2.^a ed., 1924, t. IV (L'organisation politique de la France), p. 581.

49. ROBERT REDSLOB. *Le régime parlementaire*, París, M. Giard, 1924, p. 257.

50. BURDEAU. *Traité de science politique*, París, LGDJ, 3.^a ed., 1985, t. V (Les régimes politiques), p. 345. La visión de BURDEAU sobre el punto es particularmente interesante: en su opinión, el régimen parlamentario, tal y como se concibió a partir de la descripción del régimen inglés de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, dejó de existir en Francia desde 1877. Sin embargo, el empeño por parte de la doctrina y de los hombres políticos por enmarcar dentro de su definición una hornada de regímenes políticos europeos que no responden a su lógica, se explicaría primero por razones “psicológicas”: una suerte de nostalgia que asociaría en sentido positivo las libertades políticas, la democracia moderada y el respeto de responsabilidades por parte de la clase política al régimen parlamentario. Y por otra parte, por una razón más “técnica”: la voluntad de preservar el lugar basilar del Gabinete ministerial en el parlamentarismo clásico, como figura procedente de los dos poderes pero al mismo tiempo capaz de escapar a la presión exclusiva de cada uno de ellos ya que, en sus palabras, al Gabinete ministerial, “sin dejar de gobernar conforme a la voluntad de la representación nacional, le es posible no dejarse someter por ella”. *Ibid.*, pp. 348-349.

51. R. CARRÉ DE MALBERG. *Contribution à la théorie générale de l'État*, París, Centre National de la Recherche Scientifique (reimpresión de 1962), t. II, p. 49.

52. LAUVAUX. *La dissolution des assemblées parlementaires*, París, Economica, 1983.

53. PIERRE ALBERTINI. *Le droit de dissolution et les systèmes constitutionnels français*, París, Presses Universitaires de France, 1977.

el equilibrio en el régimen parlamentario, sino que alimenta su análisis con consideraciones sociopolíticas que tienen en cuenta el contexto donde ésta opera en cada régimen estudiado, para concluir que no siempre cumple en la práctica las funciones de equilibrio que se pretende.

Sobre lo primero advierte:

El error común a los autores clásicos, a excepción de CARRÉ DE MALBERG, es haber erigido como criterio los elementos de un régimen tal como éste había provisionalmente funcionado. Proyectando sobre el derecho constitucional su visión particular de la sociedad y del poder político, hicieron del funcionamiento de la monarquía inglesa de comienzos del siglo XIX, un principio ideal del régimen parlamentario. De ahí su voluntad sistemática de comparar las diferentes constituciones a lo que ellos creían ser la esencia misma de este régimen y los numerosos matices introducidos, en su análisis, según se acercaran más o menos al tipo puro. Edificando en teoría política la experiencia de un régimen determinado, los autores clásicos establecieron así una construcción seductora, pero poco adaptada a la realidad. Su análisis es constantemente idealizado por esta concepción a priori⁵⁴.

En cuanto a las funciones del derecho disolución, ALBERTINI concluye que “en las constituciones sucesivamente estudiadas, se pudo constatar que la contribución de este mecanismo podía ser la resolución de un conflicto entre los partidos, la búsqueda de una mayoría o la estabilización del juego político”⁵⁵ y además que “los efectos de la disolución, medidos por la composición política de la asamblea nuevamente elegida, no son necesariamente determinados por la función cumplida. Dependen igualmente del contexto político en el cual este mecanismo se aplica. Considerado bajo el ángulo del órgano que allí concurre, el derecho de disolución no comporta ninguna certeza de eficacia. Su aptitud para provocar una reorganización de las fuerzas políticas depende del estado de los partidos y de su configuración”⁵⁶ y, en consecuencia, “la función y los efectos del derecho de disolución no sabrían entonces ser ni presumidos ni deducidos del texto constitucional”⁵⁷.

En otros términos, desprendiéndose de los juicios apriorísticos aupados por la doctrina clásica y fundados en una interpretación plana de los textos constitucionales, aislada del contexto político, el análisis funcional del derecho de disolución permite constatar que sus efectos varían en función de los órganos constituidos, y sobre todo de las necesidades a las cuales su uso responde en cada coyuntura.

54. *Ibíd.*, p. 18.

55. *Ibíd.*, p. 400.

56. *Ídem.*

57. *Ídem.*

Así resulta claro, a guisa de ejemplo, que bajo la Quinta República francesa sus verdaderas funciones variaron en el tiempo: tanto en 1962 como en 1981 su ejercicio sirvió para zanjar un conflicto que oponía al Presidente de la República a la Asamblea, recurriendo al arbitrio del cuerpo electoral. En la primera ocasión, con respecto a la reforma constitucional que establecía la elección del Jefe de Estado por sufragio universal, y en la segunda para hacer coincidir la mayoría parlamentaria de derecha elegida en 1978, con la del recién electo Presidente de izquierda FRANÇOIS MITTERRAND. Por el contrario, la disolución fallida pronunciada por el presidente JACQUES CHIRAC en 1997, en lugar de propiciar la solución de sus diferencias con el legislativo, generó la elección de una nueva mayoría parlamentaria adversa incluso más sólida que la anterior, que desembocó en una larga cohabitación de tendencias políticas adversas en la cima del Estado durante cinco años.

Por su parte, LAUVAUX escribe que “se puede admitir que el principio de responsabilidad basta para definir el régimen parlamentario en tanto que categoría”⁵⁸, pues razonar de manera distinta no se compadecería con la “realidad multiforme del parlamentarismo”⁵⁹. En su opinión, la inclusión del derecho de disolución como elemento constitutivo del parlamentarismo es consecuencia de la influencia del modelo británico de fines del siglo XVIII que, bueno es decirlo, efectivamente existió pero luego fue idealizado como organización equilibrada de los poderes: “La conjunción entre régimen parlamentario, fundado en la responsabilidad gubernamental, y derecho de disolución no es entonces de orden orgánico, sino primero coyuntural y, luego, teórico. A partir de la experiencia histórica del parlamentarismo clásico, se intentó sistematizar el derecho de disolución como un procedimiento de resolución de conflictos entre los poderes constituidos, y por lo tanto como un factor esencial del equilibrio que debe ser mantenido entre ellos. En el parlamentarismo contemporáneo, esta interpretación no corresponde sino a casos excepcionales de recurso a la disolución por el Jefe de Estado: la diversidad de reglas de competencia en la materia, así como la de los sistemas de disolución es suficiente para establecerlo”⁶⁰.

3. *La problemática del equilibrio*

El concepto de “equilibrio perfecto” o igualdad entre poderes es particularmente problemático y allí nacen las dificultades de la doctrina clásica, intrínsecas a la defensa de una concepción del régimen parlamentario como régimen equilibrado. Tal vez en términos cuantitativos la noción de equilibrio no ofrezca mayores dificultades: una balanza está en equilibrio

58. LAUVAUX. *Les grandes démocraties contemporaines*, cit., p. 191.

59. LAUVAUX. *Le parlementarisme*, cit., p. 83.

60. *Ibíd.*, pp. 84 y 85.

cuando en cada uno de sus extremos reposan cuerpos de peso equivalente. Pero tratándose de mecanismos para el ejercicio del control político entre poderes, los criterios, lejos de ser reductibles a números, tienen un carácter evidentemente cualitativo.

Para constatar si los poderes públicos están “perfectamente equilibrados” no puede definirse de manera inequívoca un estado de cosas que implique tal equilibrio, puesto que no existen hasta el momento artefacto o raciocinio idóneos para realizar semejante medición y a este respecto CARRÉ DE MALBERG fue pionero, aunque con argumentos distintos de los que aquí sostenemos, en llamar la atención sobre la imposibilidad, de hecho y de derecho, de concebir un perfecto equilibrio entre poderes. Lo máximo que se puede definir es acaso una tendencia o una aspiración a dicho estado, a partir de valoraciones cualitativas que intenten evaluar la mayor o menor aproximación al equilibrio, con base en criterios como la “intensidad” y el “alcance” de los mecanismos de control ejercidos por los poderes, para así ponderar su eventual igualdad.

En este orden de ideas, el problema teórico que habría que resolver para dilucidar la pertinencia del derecho de disolución como elemento constitutivo del régimen parlamentario, es si la facultad que tiene el legislativo de amenazar la subsistencia del ejecutivo, que se materializa en la responsabilidad política del Gobierno, encuentra en el contexto del régimen parlamentario una contrapartida que se revele más satisfactoria, en términos de intensidad y alcance, en algún mecanismo de control del poder legislativo distinto del derecho disolución.

Haciendo una parcial defensa de la doctrina clásica, parecería plausible reivindicar el derecho de disolución como institución apta para aspirar a un equilibrio entre poderes en el contexto del régimen parlamentario, toda vez que no existe mecanismo institucional de control conocido más simétrico, en intensidad y alcance, que la responsabilidad política del gobierno. Ciertamente, ¿qué otra forma resulta más idónea para contrarrestar la posibilidad que ostenta el Parlamento de poner en entredicho la subsistencia del Ejecutivo (responsabilidad política), que la facultad paralela en manos de este último de poner fin por anticipado al período de los miembros de la Asamblea?

JEAN-CLAUDE COLLIARD escribe a propósito del derecho de disolución que “si bien está bastante expandido, no existe en regímenes indiscutiblemente parlamentarios y no puede entonces ser retenido como un elemento necesario de la definición”⁶¹. Aunque podría aceptarse que concebir el derecho de disolución como elemento constitutivo del régimen parlamentario conduce a dejar por fuera de la categoría algunos de los regímenes que respetan sus demás elementos, y por ende a reducir los alcances prácticos de la noción, de ello

61. J.-C. COLLIARD. *Les régimes parlementaires contemporains*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1978, pp. 18-19.

no se desprende la conclusión de COLLIARD: si bien es cierto que el derecho de disolución no está presente en todos los regímenes “indiscutiblemente” parlamentarios, no es menos cierto que “él no existe por fuera del parlamentarismo, en el marco de los regímenes democráticos occidentales”⁶² y por esta razón es lícito afirmar que aunque no sea un elemento necesario, sí es un concepto al menos históricamente *propio* del régimen parlamentario⁶³.

A lo cual cabría agregar como argumento epistemológico que, para respetar el rigor conceptual de una de las clasificaciones más antiguas que conoce el derecho constitucional moderno, el orden lógico de las cosas no es que la menor variación en el objeto a clasificar, producto natural de la heterogénea evolución histórica institucional mundial, determine la automática mutación de la categoría en la que quiere clasificársele, sino a la inversa (a menos, por supuesto, que se modifique la definición de la categoría y se renuncie parcial o totalmente a sus implicaciones iniciales, planteando una nueva). En consecuencia, si la teleología del régimen parlamentario sigue siendo lograr el equilibrio de los poderes entendido éste no como perfecta equivalencia matemática, cosa por lo demás imposible de precisar en el ámbito cualitativo, sino como legítima aspiración a propiciar una tendencia, resulta nítido que un orden en el cual haya responsabilidad ministerial pero no derecho de disolución, deja al ejecutivo a merced del legislativo abriendo las puertas a un régimen desequilibrado.

En realidad, el problema de fondo de la doctrina clásica radica en considerar un concepto tan problemático como el equilibrio de poderes como criterio definidor del régimen parlamentario. Se trata de un escollo que puede salvarse de tres formas: o bien negándole el carácter de parlamentarios a los regímenes que carecen de derecho de disolución; o bien admitiendo que existen mecanismos alternos al derecho de disolución y aptos en el régimen parlamentario para lograr un contrapeso simétrico de la responsabilidad del gobierno; o bien descartando definitivamente el equilibrio de poderes como noción definidora, y admitiendo en consecuencia que el derecho de disolución no es uno de los elementos esenciales del régimen parlamentario.

GIOVANNI SARTORI escribe con acierto que “toda clase (en el contexto de una clasificación), no importa cuál sea su precisión, permite variaciones internas (al menos de grado); y es el clasificador quien debe decidir si sus clases serán más o menos inclusivas (amplias) o más o menos discriminantes (estrechas)”⁶⁴. Cualquiera que sea la opción privilegiada, lo importante es

62. LAUVAUX. *La dissolution des assemblées parlementaires*, cit., p. 3.

63. Cabe sin embargo mencionar la incorporación reciente y paulatina del mecanismo en algunos regímenes políticos presidenciales: Ecuador (la más reciente: disolución automática de la Asamblea Nacional en caso de prosperar el juicio político contra el Presidente de la República [art. 130 de la Constitución de 2008]), Perú, Uruguay, Venezuela, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Kazajstán, Pakistán, Rusia, Siria, Turquía, Turmekistán y Ucrania.

64. GIOVANNI SARTORI. “Bien comparer, mal comparer”, en *Revue internationale de politique comparée*, 1994, n.º 1, p. 23.

salvaguardar el rigor lógico de las clasificaciones respetando las implicaciones de cada categoría conceptual. Razonar de manera distinta acarrea caer en la nefasta tentación de las “pseudo clases” y los “gradualismos”⁶⁵, que conduciría a empezar a hablar de regímenes “semiparlamentarios” o “más o menos” parlamentarios según incluyan o no el derecho de disolución, y a dejar la categoría, por llena de matices, cada vez más vacía de contenido.

Por lo demás, no hay que perder de vista los límites de las tipologías jurídicas: el desarrollo de la democracia liberal como modelo global de ejercicio de la política se ha dado en gran medida en forma asimétrica, llena de particularismos notables en cada país del orbe que hacen que las categorías elaboradas por los juristas en un intento de estandarización de puntos comunes, enfrenten cada vez más dificultades para asir la realidad democrática en toda su complejidad. “Las más de las veces construidas a partir de las reglas formales inscritas en las Constituciones, e incluso corregidas por las lecciones obtenidas de la práctica política, las tipologías de los regímenes políticos construidas por los juristas no rinden cuenta de esta infinita diversidad”⁶⁶.

III. RÉGIMEN PARLAMENTARIO Y RÉGIMEN PRESIDENCIAL

En la doctrina francesa en general, se considera que el régimen de los Estados Unidos es el paradigma único del régimen presidencial en su estado más “puro”. Por su parte, el análisis de los regímenes presidenciales de los países de América Latina, cuando no se abandona⁶⁷, suele avanzarse en términos de regímenes “presidencialistas”⁶⁸ que consisten en una “transposición facticia” del régimen presidencial estadounidense⁶⁹. Se trata de afirmaciones que

65. SARTORI entiende por gradualismo “*la aplicación abusiva de la máxima según la cual las diferencias de género serían mejor percibidas como diferencias de grado, y los tratamientos continuos serían invariablemente más pertinentes que los tratamientos dicotómicos*”, inclinación muy cómoda para lograr el consenso pues deja a todos contentos ya que “*las excepciones que son susceptibles de poner en peligro ciertas hipótesis se sitúan generalmente muy cerca de los puntos de demarcación. Basta entonces con neutralizar estas molestas excepciones, con fraccionar el conjunto en puntos audazmente escogidos*” (ibíd., p. 26).

66. Jacques Chevallier. *L'État post-moderne*, París, LGDJ, 2.^a ed., 2004, p. 138.

67. JUAN J. LINZ escribe con razón que “en el trabajo clásico sobre política democrática, la mayoría de los debates sobre gobierno presidencial se limitan a Estados Unidos y a la comparación entre este país y el Reino Unido. Prácticamente no hay referencia a la larga experiencia con regímenes presidenciales en Latinoamérica” (“Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, en *Las crisis del presidencialismo*, tomo 1 (Perspectivas comparativas), Madrid, Alianza, 1997, p. 137.)

68. Ver: FRANCK MODERNE. “Les avatars du présidentialisme dans les États latino-américains”, en *Pouvoirs*, n.º 98, 2001, pp. 63-87; GÉRARD CONAC. “Pour une théorie du présidentialisme, quelques réflexions sur les présidentialismes latino-américains” en *Mélanges offerts à Georges Burdeau*, LGDJ, París, 1977, pp. 115-148; RICHARD MOULIN. *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*, LGDJ, París, 1978.

69. Cfr. J. LAMBERT. “La transposition du régime présidentiel hors des États-Unis : le cas de

privilegian la dimensión histórica, al alto costo de un sesgo en el análisis que admite más de un reparo: en primer lugar, sataniza la naturaleza de los regímenes latinoamericanos al otorgarles un estatus intermedio entre las verdaderas democracias liberales y los estados abiertamente dictatoriales o totalitarios, en razón de la distorsión en el equilibrio de los poderes a favor del ejecutivo que entrañan; en segundo lugar, y paradójicamente, al subordinarlos históricamente y en forma determinista a la categoría de meras réplicas, epígonos o emulaciones fallidas de un modelo secularmente exitoso, desconoce la complejidad de su evolución local y el desarrollo de dinámicas y virtudes propias de los sistemas presidenciales latinoamericanos, que en muchos aspectos funcionan de una manera fundamentalmente distinta⁷⁰ del régimen estadounidense; y en tercer lugar olvida la aparición, cada vez más recurrente en la región, de prácticas típicamente parlamentaristas, fenómeno calificado como de “parlamentarización” hoy atentamente observado por varios autores⁷¹. Sin embargo, éste es un debate que por el momento vamos a soslayar. En consecuencia, el análisis del régimen presidencial se hará fundamentalmente referido al régimen político de los Estados Unidos como prototipo.

No son pocos los intentos fallidos por radicar la especificidad del régimen presidencial allí donde no está. Entre ellos sobresale el del prestigioso publicista francés MAURICE DUVERGER, quien quiso inaugurar en 1970⁷² una

l'Amérique latine”, en *Revue française de science politique*, vol. XIII, n.º 3, septiembre de 1963; JACQUES LAMBERT y ALAIN GANDOLFI. *Le système politique de l'Amérique latine*, París, Presses Universitaires de France, 1987; JEAN GICQUEL y JEAN-ÉRIC GICQUEL. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, cit., pp. 389-391; y LAUVAUX. *Destins du présidentialisme*, París, PUF, 2002, p. 3.

70. “La falta de atención a las democracias presidenciales latinoamericanas, algunas de las cuales cuentan con períodos de gobierno democrático más largos que algunas etapas democráticas en muchos países europeos, ha contribuido a que la comprensión que se tiene de la relación entre tipo de régimen y estabilidad democrática en distintos contextos sea muy pobre. *Por ejemplo, Latinoamérica tiene varios regímenes presidenciales que han funcionado con sistemas multipartido, lo que lleva a un modelo de política de coaliciones muy distinto al de los Estados Unidos y más comparable al de los países europeos*” (se enfatiza): JUAN J. LINZ y ARTURO VALENZUELA (eds.). *Las crisis del presidencialismo*, tomo 1 (Perspectivas comparativas), Madrid, Alianza, 1997, p. 15.

71. Ver: DIEGO VALADÉS. *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, Unam, 2007; JAIME VIDAL PERDOMO. “¿Tendencias parlamentarias en el nuevo constitucionalismo latinoamericano?”, en *Revista de Derecho Público*, Bogotá, Universidad de los Andes, n.º 6, 1996, pp. 46-59; FRANCISCO J. EGUIGUREN. “Las relaciones entre gobierno y parlamento en el Perú”, en *Contribuciones*, n.º 1 (enero-marzo de 1995), Buenos Aires, pp. 113-147; RENÉ ANTONIO MAYORGA. “Présidentialisme parlementarisé, multipartisme modéré et transformation de l'État : le cas de la Bolivie”, en *Cahiers des Amériques latines* n.º 26, París, IHEAL, 1997, pp. 119-143; STEFAN JOST. “Presidencialismo vs. Parlamentarismo en Bolivia-Consideraciones sobre el comienzo de un debate”, en *Contribuciones*, n.º 1 (enero-marzo de 1995), Buenos Aires, pp. 91-111.

72. MAURICE DUVERGER. *Institutions politiques et droit constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 1970, pp. 277-282.

“nueva categoría” de régimen político con los que denominó “régimenes semipresidenciales”, para referirse a los regímenes parlamentarios en los que el Presidente era elegido por sufragio universal. Categoría cuyo alcance posteriormente amplió como referido a “las instituciones de una democracia de Occidente que reúnen los dos elementos siguientes: 1° Un Presidente de la República elegido por sufragio universal y dotado de notables poderes propios; 2° Un Primer Ministro y un Gobierno responsables delante de los diputados”⁷³.

El error capital cometido por DUVERGER consistió en la indebida utilización del modo de elección del Jefe del Estado como criterio apto para definir la naturaleza del régimen. En contravía de la lógica clasificatoria de los regímenes políticos, DUVERGER quiso encontrar primero en la forma de elección y luego en los poderes del Jefe de Estado, dos elementos específicos del régimen presidencial, para así concebir los regímenes europeos de la República de Weimar (1919-1933), Finlandia desde 1919, Austria desde 1929, Irlanda desde 1937, Islandia desde 1945, Francia desde 1962 y Portugal desde 1976, como regímenes parlamentarios (con responsabilidad política del gobierno) penetrados por mecanismos en su entender característicos del régimen presidencial (poderes y elección por sufragio universal del Presidente), que abrirían de este modo espacio a la categoría mixta de los “régimenes semipresidenciales”.

Sin embargo, semejante proceder no resiste el menor análisis puesto que ni la forma de elección ni los poderes del Presidente son elementos definitorios del régimen presidencial sino, por el contrario, accesorios tanto en él como en el parlamentario⁷⁴. LAUVAUX pone en evidencia este proceder ilógico luego de reconocer la importancia de la elección popular del Presidente como factor de legitimidad democrática, en los siguientes términos: “No se trata entonces de negar la importancia del factor de legitimación que constituye la elección popular del Jefe del Estado en la práctica y la evolución de los diferentes tipos de régimen, sino de resaltar el carácter inoperante de este elemento en tanto criterio de su tipología. Es porque, en sus formulaciones recientes, la clasificación tradicional comenzó a tener en cuenta el modo de designación del Jefe del Estado, que es heterogéneo a su economía propia, que ella ha generado falsas «categorías mixtas» tales como la de los «régimenes semipresidenciales», que no responde ni a la lógica lexical ni a la de las instituciones”⁷⁵. De ahí la importancia de sentar con toda claridad los

73. DUVERGER. *Les régimes semi-présidentiels*, París, Presses Universitaires de France, 1986, p. 7.

74. Evidencia histórica incontestable de esta afirmación es el hecho de que la Constitución estadounidense de 1787 ni siquiera previera el modo de elección por sufragio universal indirecto del Presidente, sino un modo de elección subsidiario por la Cámara de Representantes que sólo funcionó dos veces, en 1800 y 1824, y luego fue sustituido por el mecanismo que hoy conocemos de los “grandes electores” investidos de un mandato casi imperativo.

75 LAUVAUX. *Destins du présidentielisme*, cit., p. 10.

elementos diferenciadores de ambos regímenes, pues obrar de otro modo favorece la confusión mediante la proliferación de falsas categorías mixtas⁷⁶, intermedias o “pseudo-categorías”.

Ya se vio, por otra parte, cómo un criterio tan ambiguo como la “flexibilidad” de la separación de los poderes no es pertinente para caracterizar el régimen parlamentario frente a una supuesta “rigidez” de la separación de aquéllos en el régimen presidencial, puesto que la Constitución estadounidense, lejos de propiciar un aislamiento total, ofrece varios mecanismos de control mutuo que los mantiene en permanente comunicación. Ahora bien: si aceptamos que el modo de elección del Jefe de Estado no es idóneo para diferenciarlos, que en ambos regímenes existe el control mutuo de poderes y que además, como vimos, ambos comparten una aspiración al equilibrio que a pesar de ser una noción problemática por las dificultades para su verificación no hace sino acercarlos, entonces, ¿qué es lo que los hace distintos?

Para empezar, la intensidad y la naturaleza de los mecanismos de control entre poderes. Si bien en el régimen presidencial operan mecanismos de interferencia tan importantes como el *veto presidencial*, en virtud del cual el Presidente puede oponerse al texto de cualquier ley discutida en el Congreso, el cual sólo puede resistirse con una difícil mayoría de dos tercios de los miembros de sus dos cámaras; o como el *bloqueo presupuestal*, que permite al Congreso mediante el voto del presupuesto negarle al ejecutivo el apoyo económico necesario para el cumplimiento de sus políticas; o como la aprobación que debe dar el Senado a los tratados internacionales y a la nominación que hace el Presidente de algunos de los más altos funcionarios federales (especialmente ministros, embajadores y jueces), estos mecanismos nunca llegan al grado de poner en amenaza la subsistencia del poder concurrente, como sí ocurre en el régimen parlamentario con la responsabilidad política del gobierno y el derecho de disolución.

Se trata de una diferencia fundamental puesto que es muy distinta una amenaza que consista en la simple interferencia o eventual bloqueo de funciones, de una que implique la puesta en entredicho de la supervivencia del poder controlado. Desde este punto de vista, el régimen parlamentario encuentra en primer término su especificidad frente al presidencial, como aquel donde los poderes ejercen un control político que consiste en la permanente amenaza de su continuidad.

En segundo término, la lógica fundamental que informa el régimen parlamentario viene determinada por el papel trascendental que en él juegan, para su buen funcionamiento, la noción de mayoría y, en consecuencia, los partidos políticos: mientras que el régimen presidencial se revela en principio indiferente a la constitución de mayorías sólidas en el Congreso para la gober-

⁷⁶ En estricta lógica, una verdadera categoría mixta es aquella que contiene todos los elementos de las dos categorías que entiende integrar (TROPER. *Les classifications en droit constitutionnel*, cit., p. 949).

nabilidad del ejecutivo, el régimen parlamentario necesita de la conformación de mayorías parlamentarias absolutas, o al menos coaliciones estables que soporten al gobierno, para su buen funcionamiento. Es este rol esencial que desempeña el principio mayoritario el que permite a MIRKINE-GUETZÉVICH erigirlo como fundamento político último del régimen parlamentario, del cual la responsabilidad política no sería sino la consecuencia jurídica: “Cuando se define el parlamentarismo como responsabilidad política del gabinete, se toma el efecto por la causa [...] Es el principio de la voluntad de la mayoría el que obliga al gabinete a ser ‘responsable’, es decir a dimitir cuando la mayoría lo quiere”⁷⁷. De allí que el parlamentarismo funcione dentro de una dinámica partidista conflictual, en tanto que el presidencialismo promueva una de compromiso y autolimitación.

Ciertamente, aunque el principio mayoritario juega un papel importante en todos los regímenes políticos democráticos, la lógica radical con que opera en el régimen parlamentario es la que define su especificidad, la cual hace que exista un vínculo jurídico de total dependencia del ejecutivo respecto de la mayoría parlamentaria para su subsistencia (responsabilidad política del gobierno), que hace que el gobierno parlamentario sea, en últimas, un gobierno “de partidos”.

Por su parte, el régimen presidencial no practica esta lógica extrema del principio de mayoría. Esta situación se corresponde con la configuración partidista subyacente donde los partidos, antes que agrupaciones ideológicas cohesionadas en torno a un programa de gobierno y respetuosas de las decisiones de bancada, son sobre todo máquinas electorales de lo más heterogéneas que se organizan alrededor de intereses fundamentalmente comiciales, pero incapaces de llevar una política consistente una vez en el poder, es decir, partidos carentes de ideología, débiles e indisciplinados. Esta circunstancia negativa hace necesario, para la gobernabilidad del régimen presidencial, que el ejecutivo, al no tener mecanismos de control tan fuertes como el derecho de disolución que le permitan ejercer una presión real para mantener una mayoría parlamentaria que le otorgue un amplio margen de maniobra, se vea obligado a negociar constantemente con los parlamentarios, “al menudeo”, los votos que necesita para aprobar sus políticas a cambio de favores para las respectivas circunscripciones electorales (*vote trading*).

A. EL DEBATE PARLAMENTARISMO VS. PRESIDENCIALISMO

Desde que WALTER BAGEHOT, en su brillante análisis de la Constitución inglesa de la segunda mitad del siglo XIX (*The English Constitution*, publicada en 1867) acuñó la expresión “presidencial” para designar al “gran sistema

77. BORIS MIRKINE-GUETZÉVITCH. “Les nouvelles tendances du droit constitutionnel”, en *Revue du droit public et de la science politique*, 1930, p. 80.

rival”⁷⁸ del modelo británico de gobierno, es decir, al régimen político de los Estados Unidos, se sentaron las bases de la oposición parlamentario-presidencial que orientaría el discurso constitucional moderno sobre la tipología de los regímenes políticos⁷⁹.

Pero el aporte del autor inglés no se limitó a la taxonomía constitucional sino que, al emprender la comparación juiciosa de ambos modelos, también fundó la metodología del *best system approach*, que busca indagar sobre las ventajas y dificultades de los sistemas de gobierno para establecer, de manera absoluta (haciendo caso omiso del contexto espacial y temporal), cuál es el “mejor” modelo para gobernar un país. Al cabo de su análisis comparado, BAGEHOT concluye que el gobierno presidencial “es inferior al gobierno de gabinete”⁸⁰ y recomienda el sistema parlamentario como el más conveniente para adoptar en un país nuevo.

Algunos años más tarde, WOODROW WILSON, el primer teórico estadounidense del régimen que BAGEHOT denominó presidencial, y que él rebautizó como “congresional” en su obra clásica (*The Congressional Government*, 1885), lo emularía en el proceder al sostener en su artículo “Cabinet Government in the United States” la superioridad del parlamentarismo⁸¹.

Esta tendencia encuentra eco en importantes autores contemporáneos, defensores de lo que DIETER NOHLEN llama el enfoque o “nivel normativo”, es decir aquel donde se suelen dar los grandes debates sobre instituciones políticas, mediante un análisis que no toma en cuenta tiempos ni lugares, sostiene una reflexión causal que privilegia las relaciones unidireccionales y monocausales, y se caracteriza por su gran elegancia y claridad que se debe “a la argumentación ideal-típica, lógico sistemática y taxonómica, que por lo demás es preferentemente deductiva”⁸². Entre ellos sobresalen AREND LIJPHART, para quien “el presidencialismo es enemigo de los compromisos de consenso y de pactos que puedan ser necesarios en el proceso de democratización y durante períodos de crisis [...] [Por lo tanto], el presidencialismo es inferior al parlamentarismo”⁸³; y JUAN J. LINZ (cuyos escritos anuncian desde el título este tipo de enfoque: “The Perils of Presidentialism”⁸⁴, “The Virtues

78. WALTER BAGEHOT. *La Constitución inglesa*, México, Unam, 2005, p. 12.

79. Ver: LAUVAUX. “Propositions méthodologiques pour la classification des régimes”, en *Revue française de théorie, de philosophie et de cultures juridiques “Droits”*, n.º 32, 2000, p. 109.

80. BAGEHOT. *La Constitución inglesa*, cit., p. 25.

81. Ver: ALONSO LUJAMBIO. “Estudio introductorio” a WOODROW WILSON. *El gobierno congresional*, México, Unam, 2002, p. LV.

82. DIETER NOHLEN. “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos” en *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, Unam, 2005, p. 12.

83. AREND LIJPHART. “The Southern European Examples of Democratization: Six Lessons for Latin America”, en *Government and Opposition, An International Journal of Comparative Politics*, 21, 1. 1990, p. 121.

84. En *Journal of Democracy*, vol. 1, 1, 1990.

of Parliamentarism”⁸⁵ y *The Failure of Presidential Democracy*⁸⁶) quien, con base en la constatación estadística de que a excepción de los Estados Unidos, la mayoría de democracias estables de Occidente han sido regímenes parlamentarios, mientras que la mayor parte de países con regímenes presidenciales son democracias inestables o han degenerado en regímenes autoritarios, sostiene que “el presidencialismo supone un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo”⁸⁷.

Se trata en ambos casos de autores que SARTORI califica con precisión como los “panegiristas”⁸⁸ del parlamentarismo, defensores exacerbados de esta forma de gobierno como la panacea para superar la crisis democrática que enfrentan los países de la región latinoamericana. En su opinión, debido a las falencias estructurales o intrínsecas con que se ha reproducido el régimen presidencial como esquema de gobierno por fuera de Estados Unidos (la legitimidad democrática simultánea del Presidente y el Congreso, la alta probabilidad de conflicto, la ausencia de mecanismos obvios para resolverlo, el carácter suma-cero de las elecciones presidenciales, la polarización potencial, la rigidez de los mandatos fijos y las reglas de no reelección normalmente asociadas con el presidencialismo, entre otras⁸⁹), la mejor solución sería sustituirlo por un sistema parlamentario, en lo que SARTORI describe como un “nudo gordiano” (las numerosas dificultades que presentan los regímenes presidencialistas) para el que “varios estudiosos latinoamericanos no ven otra solución excepto la proverbial de cortarlo de un tajo”⁹⁰.

En Colombia, la entusiasta fanaticada del parlamentarismo no es poca, y en ella aplauden desde ex presidentes de la República⁹¹ hasta reconocidos juristas. Una de las publicaciones más recientes e ingenuas sobre el particular, cuyo enfoque sesgado se anuncia desde el título (*El sistema parlamentario. El mejor gobierno para Colombia*) rinde cuenta de ello. Sostienen varios articulistas de esta recopilación las bondades y ventajas absolutas del régimen parlamentario por encima del régimen presidencial, incluso con citas y alusiones a *The English Constitution* de BAGEHOT como apoyo argumentativo (!) que ignoran, además de la distancia político-cultural que nos separa del régimen británico, el pequeño desfase temporal de casi 150 años. Desde la

85. *Ibíd.*, vol. 1, 4, 1990.

86. JUAN J. LINZ y ARTURO VALENZUELA (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, dos tomos, Baltimore-Londres, John Hopkins University, 1994.

87. LINZ. “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, cit., p. 137.

88. SARTORI. *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 127.

89. LINZ. “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué diferencia implica?”, cit., p. 135.

90. SARTORI. *Ingeniería constitucional comparada*, cit. pp. 110. Valga anotar que los mencionados “estudiosos” no son sólo “latinoamericanos” sino también europeos, como se viene de ver.

91. Ver *supra*, notas al pie 7 y 8.

introducción de este escrito se afirma que “el régimen presidencial contiene *en sí mismo* todos los incentivos y los mecanismos para lograr que la democracia se corrompa progresivamente”⁹² y luego se reitera su propósito descalificativo: “varios de estos textos nos ilustrarán también sobre las razones por las cuales el sistema presidencial es inadecuado *para cualquier país y cualquier sociedad*”⁹³ (se enfatiza en ambas citas).

Los principales vicios en que incurren los panegiristas del parlamentarismo son de índole epistemológica. En primer lugar, su método, necesariamente comparativo, es cómodamente selectivo: por un lado ignora las etapas históricas de parlamentarismo inestable y disfuncional (principalmente la Europa de entreguerras, con sus catastróficos regímenes asambleístas), e incluso actuales, como el caso de Israel y Japón, para resaltar las etapas de oro del mismo, en especial el británico de finales del siglo XVIII y comienzos del XIX, que inspiró como tipo ideal a la doctrina clásica del parlamentarismo; y por otro lado sólo toma en consideración los quiebres democráticos presidenciales (en donde Chile figura como *the classic instance* para demostrar que el presidencialismo ha facilitado y agravado la crisis de la democracia⁹⁴) haciendo caso omiso de los extensos períodos de estabilidad democrática presidencial⁹⁵ (de los cuales Colombia, con un solo golpe de Estado en más de un siglo de democracia es un ejemplo clásico), al tiempo que excluye del análisis el régimen estadounidense (nada menos que la democracia más antigua y estable de la historia) por considerarlo un caso aparte. Como señala SARTORI: “el panegirista del parlamentarismo solo alcanza a ver hasta Inglaterra, y pierde la vista cuando llega a Dover, ante el canal. La experiencia parlamentaria de la Europa continental únicamente se menciona como un reflejo algo imperfecto de la enseñanza inglesa; y no se observa ni se menciona al parlamentarismo de asamblea”⁹⁶.

En segundo lugar, el método de los panegiristas contradice uno de los presupuestos elementales de toda comparación al comparar algo que efectivamente existe (el modelo parlamentario funcional, que es fundamentalmente el de los países de Europa occidental desde la segunda posguerra —que, por

92. TITO LIVIO CALDAS y ANDRÉS MEJÍA VEGRNAUD (eds.). *El sistema parlamentario. El mejor gobierno para Colombia*, Bogotá, Legis, 2004, p. 4.

93. *Ibíd.*, p. 5.

94. LARRY DIAMOND y JUAN LINZ. “Introduction”, en LARRY DIAMOND et al. (eds.). *Democracy in Developing Countries. Politics, Society and Democracy in Latin America*, Boulder (Co.), Rienner, vol. IV, 1989, p. 24.

95. No se quiere aquí defender la “estabilidad” como supremo y aún menos como único valor defendible dentro de una democracia. Bien sabido es que la estabilidad no es sinónimo de la eficacia de un gobierno y algunos regímenes latinoamericanos, como el colombiano, lo prueban con mérito. Sin embargo, cierto grado de estabilidad es no solo una virtud sino un requisito *sine qua non* para el buen gobierno, así como escenarios de inestabilidad gubernamental extrema como los de los regímenes asambleístas franceses de la Tercera (1875) y la Cuarta (1946) repúblicas francesas (ambos parlamentarios), por sólo citar dos ejemplos, hacen un país ingobernable.

96 SARTORI. *Ingeniería constitucional comparada*, cit. pp. 127-128.

lo demás, es bastante heterogéneo de país en país, lo que pone en entredicho su análisis como un bloque o modelo uniforme—), con algo que nunca existió (el parlamentarismo en Latinoamérica⁹⁷), de donde resulta una árida confrontación de “una realidad con una posibilidad”⁹⁸. De allí que este tipo de análisis equivalga a una argumentación contrafáctica como sería por ejemplo el intentar dilucidar si, en caso de haber albergado regímenes presidenciales como modelo de ejercicio del poder, las democracias europeas de la época de entreguerras habrían también colapsado⁹⁹. Es decir, un ejercicio de pura adivinación institucional.

Sea como fuere, que el presidencialismo haya fallado en algunos momentos históricos no quiere decir necesariamente que el parlamentarismo —que también lo ha hecho— sea el remedio, o sea “mejor”. En realidad no existen fórmulas mágicas como la que prometen los panegiristas del parlamentarismo, es decir, modelos institucionales óptimos en abstracto. Por esta razón, más que a la opción excluyente presidencialismo/parlamentarismo, el debate debe orientarse hacia los matices concretos: a determinar qué tipo de régimen parlamentario o presidencial es el que se quiere, y en consonancia con qué circunstancias políticas e históricas contextuales, pues las variantes existentes de ambos lados son numerosas, abundan en defectos y todas podrían fracasar si no atienden al ambiente en que aspiran a funcionar y las necesidades específicas que buscan suplir.

La realidad política e institucional es producto de la historia, y la historia es demasiado compleja y caótica como para poder asirla mediante enunciados universalmente válidos. De ahí que SARTORI, al preguntarse por cuál es el mejor sistema de gobierno, llegue a la lúcida conclusión de que “la mejor forma política es la que funciona mejor al aplicarse. Una conclusión que también implica que no es posible evadir el contexto”¹⁰⁰. En efecto, dado

97. Aunque se suele citar el caso de Chile entre 1891 y 1925 como ejemplo de parlamentarismo en América Latina, lo cierto es que se trató de un parlamentarismo muy limitado dado que el Parlamento sólo tenía la capacidad para censurar ministros pero no al Jefe Gobierno, que es la característica esencial de un régimen parlamentario. Por su parte, el caso de Brasil en tiempos de GOULART (1961-1963) es paradigmático del desastre político que puede entrañar el parlamentarismo implantado sin atender a la viabilidad que le ofrece el contexto político.

98. NOHLEN. “Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina”, en *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, cit., p. 29.

99. Es conocido el ejercicio de esta naturaleza realizado por ARTURO VALENZUELA al preguntarse si en Chile habría sobrevivido la democracia, de tener un régimen parlamentario para la época (Ver: “Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government” en LINZ y VALENZUELA (eds.). *The Failure of Presidential Democracy*, cit. 1994; y “Chile” en JUAN LINZ y A. STEPAN (eds.). *The Breakdown of Democratic Regimes*, vol. II, Baltimore-Londres, The John Hopkins University, 1978.

100. SARTORI. *Ingeniería constitucional comparada*, cit., p. 153. En este mismo escrito (pp. 153-156), SARTORI aboga por el establecimiento de un régimen semipresidencial como opción óptima intermedia, tesis del *neither-nor* (ni lo uno, ni lo otro) que retoma en su contribución para el libro de LINZ y VALENZUELA: “Ni presidencialismo ni parlamentarismo”, en *Las crisis del presidencialismo*, tomo I (Perspectivas comparativas), cit., pp. 167-184.

que el régimen parlamentario necesita de unas condiciones específicas para ser funcional (fundamentalmente una cultura política y un sistema de partidos que propicie, si no la conformación de mayorías parlamentarias sólidas –parlamentarismo mayoritario– al menos la integración de coaliciones que garanticen la estabilidad gubernamental)¹⁰¹, un contexto político desfavorable para su implantación puede conducir a desastres políticos, como los regímenes de asamblea en que degeneró la mayoría de experiencias parlamentarias poscomunistas: “mi opinión es que la mayoría de las democracias latinoamericanas (si abandonaran sus formas presidenciales) caería directamente en el asambleísmo”¹⁰², régimen viciado donde: “a) el gabinete no dirige la legislatura; b) el poder no está unificado, sino disperso y atomizado; c) la responsabilidad casi desaparece del todo; d) hay poca o ninguna disciplina partidista; e) los primeros ministros y sus gabinetes no pueden actuar rápida y decisivamente; f) las coaliciones muy pocas veces solucionan sus desacuerdos y nunca tendrán seguridad de contar con el apoyo legislativo, y g) los gobiernos nunca pueden actuar y hablar con una voz única y clara”¹⁰³.

Con todo, el debate sobre el orden causal de los factores en juego para propiciar un ambiente favorable al parlamentarismo sigue abierto, pues si bien es verdad que hasta cierto punto un sistema de partidos, y el rol que éstos juegan, son producto de la lógica institucional en que se desenvuelven, y de variantes institucionales dentro de las cuales se destaca como la de más fácil manipulación la ley electoral, también es cierto que, en lo que atañe a la contextura partidista, los alcances tanto de la armadura constitucional (el modelo de régimen constitucionalmente consagrado) como de la ley electoral, son limitados:

Así, la variable sistema de partidos no es una variable tipo institucional o incluso constitucional que ofrece alternativas internas, entre las cuales se puede simplemente escoger. En el campo institucional, el político, el constitucionalista o el consultor político optan entre presidencialismo o parlamentarismo, entre representación por mayoría o representación proporcional o, si no les convencen estas alternativas, optan por un sistema semi o combinado. En todo caso, la opción puede materializarse por una simple decisión del legislador constitucional. En lo que se refiera al sistema de partidos, la materialización de una opción no depende de que el legislador tome una decisión al respecto, sino de otras variables histórico-sociales [...] Respecto a su carácter de variable dependiente, el sistema de partidos no sólo es dependiente de factores institucionales, sino en la misma medida o aun mayor medida de factores socio-estructurales e históricos; por ser

101. Ver *infra* la Parte IV.

102. SARTORI. *Ingeniería constitucional comparada*, cit., p. 128.

103. Ídem.

así, el sistema de partidos es el nexo entre historia y estructuras sociales, por un lado, y lo institucional, por el otro¹⁰⁴.

Por otra parte, no se debe olvidar que existen medios de racionalización del régimen presidencial que permitirían ganar en estabilidad y gobernabilidad sin renunciar al modelo original, ni ir en contravía del *background* político-cultural del contexto. En principio resulta más fácil reformar, mejorar lo conocido en congruencia con la evolución constitucional, adaptar después de procesos históricos de depuración, que ensayar fórmulas del todo desconocidas y ajenas a la cultura política de un país. Esta línea de argumentación es sostenida en América Latina por autores como JORGE CARPIZO¹⁰⁵ y DIEGO VALADÉS¹⁰⁶, quienes se muestran partidarios, para contrarrestar la exacerbación de los poderes presidenciales, que es el principal vicio de los regímenes latinoamericanos presidencialistas, del establecimiento de más controles al ejecutivo, pero manteniendo el esquema presidencial. Particularmente VALADÉS está a favor de una racionalización del presidencialismo mediante su “parlamentarización”¹⁰⁷, es decir, la incorporación, luego de un juicioso examen de viabilidad en el contexto, de algunos elementos típicamente parlamentarios (en especial los instrumentos de control político del ejecutivo de origen parlamentario como la moción de censura, que puede o no ir acompañada de una estructura ejecutiva dual, según el grado de parlamentarización que se quiera), como recurso para recuperar el equilibrio de poderes.

Todo pareciera indicar que la solución que necesitan las democracias latinoamericanas no consiste entonces indefectiblemente en “fundar” regímenes parlamentarios por doquier, sino que puede consistir en intentar morigerar el presidencialismo mediante un amplio catálogo de recetas en el que figuran, entre otras, los mecanismos de responsabilidad política del ejecutivo propios del régimen parlamentario. No son pocas las catástrofes a que puede conducir una parlamentarización “mala”, es decir, una que desconoce el contexto político al que se aplica, fundamentalmente en lo referente a la estructura electoral y el sistema de partidos vigentes, la historia y costumbres constitucionales. Los ejemplos de parlamentarizaciones fallidas históricas en Latinoamérica (Chile entre 1891 y 1925, Brasil en tiempos de GOULART, 1961-1963) e incluso actuales (Argentina es tal vez el ejemplo más patético por cuanto su efecto

104. NOHLEN. “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, cit., pp. 10-11.

105. Ver: *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, Unam, 2007, y “México: ¿Sistema presidencial o parlamentario?” en DIEGO VALADÉS y JOSÉ MARÍA SERNA (coords.). *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, Unam, 2000, pp. 11-45.

106. Ver: *El gobierno de gabinete*, México, Unam, 2005, en especial pp. 88-102; y *El control del poder*, México, Unam, 1998, pp. 412 y 413.

107. VALADÉS. *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, cit., pp. 179-185.

final fue concentrar aún más el poder en el Presidente¹⁰⁸) son ilustrativos, y hay que tomar nota atenta de ellos para no repetir el error que convierte el medicamento en algo más mortífero que la enfermedad. Como advierte NOHLEN, “mas allá de sus justificados fundamentos, la tentación parlamentarista, al querer descartar el sistema presidencial, puede encerrar riesgos mayores que los que se intenta dejar atrás”¹⁰⁹.

Con todo lo cual no se quiere significar que la parlamentarización inteligente de un régimen presidencial no sea posible, o esté *necesariamente* llamada al fracaso. Veamos.

IV. GESTACIÓN Y ADOPCIÓN DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO: PROCESOS CONSUECUDINARIOS E INGENIERÍA CONSTITUCIONAL

La pregunta sobre cómo nace un régimen parlamentario es esencial para avanzar en el análisis de su eventual instauración en un escenario político particular. El tema suele abordarse desde una perspectiva doble que opone los procesos consuecudinarios, de producción espontánea de las condiciones propicias para el desarrollo del régimen parlamentario, a las obras de “ingeniería constitucional”.

La primera perspectiva analiza la gestación de los diversos regímenes parlamentarios como el producto de una evolución política que se va dando de manera empírica, hasta llegar a la configuración espontánea de una “combinatoria” de factores políticos y jurídicos que delinean la silueta del régimen en cuestión. Bajo esta lente por ejemplo es que JEAN-LUC PARODI analiza el funcionamiento del “presidencialismo mayoritario” en el régimen parlamentario actual de Francia (Quinta República), como el producto de circunstancias históricas y de lógicas institucionales imprevistas que se fueron conjugando y fortaleciendo con el tiempo: “Es en el primer decenio de un régimen político que se establece la síntesis institucional de sus potencialidades combinadas, su juego o, si se quiere, su combinatoria dependiente a su vez de las voluntades enfrentadas de los actores políticos y de las relaciones de fuerza que rigen este enfrentamiento”¹¹⁰; fenómeno que GEORGES VEDEL considera el producto de

108. Ver: DELIA FERREIRA RUBIO y MATTEO GORETTI. “La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?” en *Contribuciones*, n.º 1 (enero-marzo de 1995), Buenos Aires, p. 85; JORGE REINALDO VANOSI. “¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino, en VALADÉS y SERNA (coords.). *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, cit., pp. 71-77; y RAÚL GONZÁLEZ SCHMAL. “El sistema semipresidencial de Argentina y la reforma del Estado en México”, *ibídem*, pp. 87-94.

109. “Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina”, en *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, cit., p. 25.

110. J.-L. PARODI. “Effets et non effets de l’élection présidentielle au suffrage direct”, en *Pouvoirs* n.º 14, 1980, p. 5. El análisis, 17 años más tarde, de la evolución del mismo fenómeno del presidencialismo mayoritario se puede ver en J.-L. PARODI. “Proportionnalisation

una suerte de “selección natural”¹¹¹, que hace que lo que funciona sea retenido y empíricamente coordinado, mientras lo demás desechado.

Por lo demás, a esta misma lógica obedeció el proceso de gestación del parlamentarismo europeo tradicional, que en el siglo XIX fue un “conjunto móvil, puramente consuetudinario, de reglas empíricas”¹¹² que sólo con las constituciones europeas de la primera posguerra mundial se transforma en una doctrina homogénea, sistematizada y dogmatizada.

Por su parte, la ingeniería constitucional, expresión acuñada por el politólogo italiano GIOVANNI SARTORI, concibe las constituciones como “motores” (*engines*) que funcionan correctamente a partir de mecanismos de “castigo” (*punishment*) y “recompensa” (*reward*), esenciales para la confección de cualquier carta política como una “estructura basada en incentivos” (*incentive-based structure*)¹¹³.

A partir de esta premisa, la preocupación fundamental de SARTORI consiste en superar las dificultades que presenta la mayoría de sistemas presidencialistas latinoamericanos, así como algunos regímenes parlamentarios disfuncionales (*non-working parliamentary systems*), como serían los de Italia e Israel, mediante el diseño de constituciones que combinen “un control parlamentario efectivo con un gobierno eficiente”¹¹⁴. La idea de fondo es reivindicar la aptitud de los textos constitucionales para producir sistemas políticos funcionales, para definir la realidad política mediante la creación de marcos que limitan, controlan y permiten el ejercicio del poder, como reacción a la tendencia moderna generalizada a convertir las Constituciones en simples textos “aspiracionales”¹¹⁵, y por ende en “pobres instrumentos de gobierno”¹¹⁶.

périodique, cohabitation, atomisation partisane : un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la V^e République”, en *Revue Française de Science Politique*, 47(3-4), 1997, pp. 292-312.

111. GEORGE VEDEL. *Le Monde*, 16 de septiembre de 2000.

112. MIRKINE-GUETZÉVITCH. “L’Echec du parlementarisme rationalisé”, en *Revue internationale d’histoire politique et constitutionnelle*, 1954, p. 102.

113. SARTORI. *Comparative Constitutional Engineering. An inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Londres, Macmillan, 1994, p. IX.

114. *Ibíd.*, p. XI.

115 “*Aspirational constitutions are, in the end, a deviation an overload of constitutional capacities that results, in turn, in their failure to function. If constitution-makers cannot resist the temptation of displaying the panoply of their noble intentions, these should be confined to a «programmatic» Preamble of intents and entitlements. Thereafter, however, constitution-drafters should seriously attend to what they are seriously required to do, namely, the establishing of a frame of government that meets, inter alia, the requirements of governing*” (*ibíd.*, p. 202). El adjetivo “aspiracional” no existe en castellano, es una traducción literal del epíteto inglés “aspirational” que conservamos por su valor descriptivo.

116. *Ibíd.*, p. 199. Conviene además citar la explicación de esta nociva “abstracción” constitucional: “*Constitutions have gone astray also because the theory of constitutions and constitutionalism have gone astray. Over the last decades we have told that constitutions do not matter, that free societies result from societal pluralism far more than from constitutional contrivance. That was the behavioural absurdity. Fortunately behavioralists are now «rediscovering*

El auge más reciente de la ingeniería constitucional se constata en los procesos poscomunistas de transición democrática de los países de Europa Central y Oriental que quisieron encontrar en los modelos parlamentarios alemán (Ley fundamental de Bonn de 1949) y francés (Constitución de 1958), la inspiración para la elaboración de sus propias constituciones. Y, por otra parte, en el intento fallido de Israel con la Ley fundamental de 1992 sobre el Gobierno, que quiso superar los problemas de inestabilidad gubernamental estableciendo la elección popular directa del Primer Ministro, para así blindarlo con legitimidad democrática contra las fluctuaciones de las mayorías parlamentarias, en medio de un sistema electoral sin embargo regido por la lógica proporcional¹¹⁷. Se trató en ambos casos, como ocurrió también antes con los esfuerzos de racionalización de los principales regímenes parlamentarios de Europa durante las dos posguerras mundiales, y más específicamente en Francia con las constituciones de la Cuarta (1946) y Quinta (1958) repúblicas, de “constituciones de profesores”¹¹⁸ que buscaron superar los problemas de inestabilidad gubernamental mediante la redacción de textos constitucionales que propiciaran lo contrario.

La ingeniería constitucional reposa sobre la creencia en la capacidad de las instituciones para modificar la realidad política. Esta capacidad es cierta, pero también limitada.

A. ¿UN RÉGIMEN PARLAMENTARIO PARA COLOMBIA?

Es evidente, entonces, que la discusión sobre la instauración de un régimen parlamentario en Colombia reenvía inmediatamente a un proceso de “alta” ingeniería constitucional, tratándose de un país que secularmente ha obedecido a la dinámica del régimen presidencial. Múltiples son los factores que debe tener en cuenta toda obra de ingeniería constitucional, si no quiere resultar disfuncional. Para empezar, el sistema electoral influye directamente en la contextura partidista y por ende en el funcionamiento de un régimen político: la opción por un sistema mayoritario o proporcional¹¹⁹, y sus innumerables

the state», admit that it has an organizational base, and that it is wrong to conceive structures, and constitutional structures in particular, as mere «role patterns»” (ibíd., pp. 199-200).

117. LAUVAUX. *Destins du présidentialisme*, cit., pp. 63-68.

118. LAUVAUX. *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, cit. p. 7.

119. Cabe recordar aquí rápidamente que los sistemas electorales determinan “el modo en que los votos se transforman en curules [...] En los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo; en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral (por lo general, el cociente electoral). En los sistemas mayoritarios, la elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa; en los sistemas proporcionales no se obliga a los votantes a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas. Por otra parte, los sistemas de mayoría proponen candidatos individuales, personas; comúnmente los sistemas proporcionales proponen listas de cada partido. Pero cada sistema permite muchas variaciones” (SARTORI. *Ingeniería constitucional comparada*, cit., p. 15).

matices, es fundamental en la definición de las condiciones de gobernabilidad. Por su parte, el sistema de partidos obedece, además de al esquema electoral y otras variables institucionales, a factores socio-estructurales e históricos que lo convierten en una variable compleja y en muchos aspectos independiente¹²⁰.

El establecimiento de un sistema parlamentario viable no implica sólo un cambio de *nomen* constitucional, ya que los textos constitucionales no pueden reemplazar a las mayorías políticas. Por esta razón, la modificación constitucional debe ir acompañada de dispositivos que favorezcan un cambio en el funcionamiento de las mayorías parlamentarias que le sirva de zócalo, y estas mayorías a su vez vienen directamente influidas por el sistema electoral escogido. Así, “la democracia parlamentaria no puede funcionar –en cualquiera de sus muchas variedades– a menos que existan partidos adaptados al parlamentarismo, es decir, partidos que han sido socializados (por los fracasos, una larga existencia e incentivos apropiados) para ser organismos cohesivos y/o disciplinados”¹²¹.

En principio, el parlamentarismo se ve favorecido por escenarios políticos bipartidistas como el de Inglaterra, o de multipartidismo moderado como ocurre en Alemania y Francia, donde a pesar de existir más de dos partidos relevantes es viable la conformación de mayorías de coalición en el Parlamento que sostengan el Gobierno, pero nunca por escenarios de fragmentación extrema de la representación parlamentaria, como sucede en sistemas parlamentarios disfuncionales como el de Israel¹²².

El desarrollo de la ciencia política y la sociología electoral ha permitido una mejor inteligencia de la influencia de la contextura partidista y electoral en el funcionamiento de los regímenes políticos contemporáneos¹²³. Aunque la literatura sobre los efectos potenciales y reales del sistema electoral sobre la configuración partidista es tan variada y disímil¹²⁴ como complejos son

120. Ver: NOHLEN. “La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos”, cit., p. 11.

121. SARTORI. *Ingeniería constitucional comparada*, cit., p. 111.

122. La tipología es de SARTORI, quien identifica cinco sistemas de partidos: escenarios políticos con “partido predominante” (un partido que gana en forma reiterada las elecciones), “bipartidismo” (con dos partidos electoralmente relevantes), “multipartidismo limitado” (de tres a cinco partidos relevantes), “multipartidismo extremo” (seis a nueve partidos relevantes) y sistemas “atomizados” (diez o más partidos relevantes). SARTORI. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Nueva York, Cambridge University Press, 1976.

123. PIERRE AVRIL ubica la génesis de los análisis sobre la influencia de los partidos políticos en las instituciones, en los trabajos de JAMES BRYCE sobre el sistema político estadounidense (*The American Commonwealth*, 1891), y en los estudios de MOISEI OSTROGORSKI (*La democracia y la organización de los partidos políticos*, 1902) sobre el régimen inglés (PIERRE AVRIL. *Essais sur les partis politiques*, París, Payot, 1990, pp. 7-12).

124. Cfr. Además de la bibliografía ya citada, algunas obras clásicas entre las que figuran, de manera no exhaustiva: MAURICE DUVERGER y F. Goguel. *L'influence des systèmes politiques électoraux sur la vie politique*, París, Armand Colin, 1950; DUVERGER. *Les partis politiques*, París, Armand Colin, 1954; DOUGLAS W. RAE. *The political consequences of electoral laws*,

los factores que se deben tener en cuenta en el análisis de los alcances de un esquema electoral que en su totalidad suele ser de lo más intrincado, las conclusiones más generales apuntan a que tanto el sistema electoral como el de partidos se encuentran en una relación de estrecha interdependencia, en la que ambos se determinan, hasta cierto punto.

Como recuerda NOHLEN, “el desarrollo de los sistemas electorales a nivel internacional es hoy en día tan vertiginoso que el análisis politológico de los sistemas electorales, esto es, su descripción empírica, su ordenamiento clasificatorio, así como la determinación y valoración de sus consecuencias, apenas puede seguir el ritmo”¹²⁵. Esta velocidad en el cambio se traduce en una complejidad que hace de la *conventional wisdom* que se ha desarrollado sobre los efectos de los sistemas electorales, la cual se expresa mediante postulados que aspiran a tener un alcance general, y es pertinente conocer, un conocimiento de alcance medio que se ve en muchas ocasiones desvirtuado por el estudio detenido, histórica y culturalmente contextualizado, de cada país.

El análisis de la contextura partidista y electoral colombiana ofrece singulares dificultades debido al proceso de transformación que hoy experimenta el secular sistema de envoltura bipartidista, a su enfoque de antaño faccionario y particularista, y a la complejidad y volatilidad del sistema electoral que está en permanente cambio. Para efectos de facilitar la comprensión se realizará un doble análisis, primero referido a las generalidades que se pueden enunciar según el conocimiento académico convencional (*conventional wisdom*), y luego centrado en las particularidades contextuales que las matizan, cuando no las desvirtúan.

En términos generales, los sistemas electorales mayoritarios dificultan el multipartidismo, favoreciendo los escenarios bipartidistas y monopartidistas en los que se hace más fácil la conformación de mayorías parlamentarias estables que aumentan la gobernabilidad, al alto costo de que son menos representativos de las preferencias ideológicas de los electores, con lo que se genera un déficit democrático que plantea problemas de legitimidad. Por el contrario, los sistemas proporcionales benefician el multipartidismo y en consecuencia la representatividad democrática de los sectores políticamente relevantes, haciendo sin embargo más complejo el proceso de aparición de mayorías parlamentarias a partir de la construcción de consensos (coaliciones), que pueden conducir a la estabilidad que no obstante suele ser efímera.

New Haven, Yale University Press, 1967; AREND LIJPHART. *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1994; DIETER NOHLEN. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. JOSEPH VALLÉS y AGUSTÍ BOSCH. *Sistemas Electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Ariel, 1997.

125. NOHLEN. “El estado de la investigación sobre sistemas electorales”, en *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, cit., p. 61.

En segundo lugar y desde la perspectiva de la influencia de los sistemas de partidos sobre los sistemas electorales, resulta comprensible que, como las mayorías parlamentarias tienden a adoptar sistemas electorales que sean coherentes con el contexto político, los sistemas bipartidistas suelen adoptar sistemas electorales mayoritarios en tanto que los multipartidistas favorezcan esquemas de representación proporcional. Lo que explica sobradamente la dificultad que siempre enfrenta un cambio profundo en el sistema electoral, que por ello es de rara ocurrencia.

En Colombia se está operando una profunda mutación de la dinámica partidista, de la cual son sintomáticos los resultados de las dos últimas elecciones presidenciales: la elección de ÁLVARO URIBE como presidente para el período 2002-2006 y luego su reelección para el período 2006-2010 con un movimiento político alterno¹²⁶ a los dos partidos tradicionales Liberal y Conservador, marcan el paso del sistema bipartidista que había reinado hasta entonces, hacia una configuración política multipartidista de la cual hacen parte hoy, además de los recién conformados partidos uribistas que integran la coalición mayoritaria (Partido de La U, Cambio Radical, Alas Equipo Colombia, Colombia Democrática, Convergencia Ciudadana) junto al sometido Partido Conservador; el movimiento de izquierda Polo Democrático Alternativo (PDA) y el remanente del Partido Liberal, que se han consolidado como la fuerza de oposición¹²⁷.

Sin embargo, la evolución hacia un sistema multipartidista en principio si no incompatible al menos problemático para el régimen parlamentario, ha estado acompañada de reformas que apuntan a la creación de las condiciones políticas que le son propicias: no es otro el significado de la Ley 974 de 2005 o “Ley de bancadas” que busca fortalecer la disciplina de los partidos al momento de expresar su opinión, exigiendo la coherencia de grupo en las votaciones.

126. No es de recibo la tesis que afirma que la independencia del movimiento uribista es discutible dada la “absorción” que ha significado de las maquinarias políticas tradicionales: absorción en la práctica completa en el caso del Partido Conservador que está enteramente comprometido con la causa uribista (sin embargo, jurídicamente conserva su plena identidad), y parcial en el del Partido Liberal donde ha significado una verdadera huida de varios sectores disidentes del seno del movimiento. En ninguno de los dos casos esta absorción ha supuesto el fin de alguno de los dos partidos tradicionales, y además ha mostrado una duración en el tiempo importante. El uribismo puede considerarse hoy sin duda como una fuerza aparte que implica un rompimiento con el bipartidismo tradicional, al margen de que esté basada (personalizada) en el carisma de un jefe político.

127. Por esta razón, es un anacronismo continuar sosteniendo que “en los hechos y a pesar de los esfuerzos de la Asamblea Constituyente por que se creen nuevas formaciones políticas, las elecciones que han tenido lugar desde la adopción de la nueva constitución (1991) confirman el bipartidismo. El Partido Liberal y el Partido Conservador, partidos tradicionales, dominan aún la escena política con una cierta ventaja del Partido Liberal” (CATHERINE FAIVRE. “La Colombie, un régime présidentiel en trompe-l’oeil”, en *Revue Internationale de Droit Comparé*, n.º 3, julio-septiembre de 2006, p. 878).

Aunque los efectos reales de esta ley están por verse, el mapa político actual es ambivalente: por un lado es menos favorable que el anterior para la recepción de los presupuestos del parlamentarismo, habida cuenta de que la configuración multipartidista que empieza a tejerse luego del fenómeno electoral uribista, en principio dificultaría la conformación de mayorías parlamentarias estables puesto que en adelante las mayorías de partido absolutas en el Congreso tenderán a desaparecer, dando paso a mayorías relativas, de coalición¹²⁸. Y por otro lado resulta más propicio en tanto la mencionada Ley de bancadas persigue la disciplina de partidos indispensable para la conformación de mayorías parlamentarias, mayorías que, paradójicamente, han estado ausentes en muchos episodios de la historia del Congreso colombiano en los que el bipartidismo, debido al peso de sus tradicionales facciones intrapartidistas, de elemento de cohesión ideológica, se vio reducido a simple trazo de color sin ningún contenido.

Por su parte, el sistema electoral del legislativo colombiano combina un esquema de circunscripción nacional única altamente proporcional para el Senado, muy propicio para el multipartidismo¹²⁹, aunque matizado luego de la reforma constitucional de 2003 con un umbral del 2% de los votos válidos¹³⁰ que busca evitar la excesiva fragmentación¹³¹; con un sistema también proporcional (método de cifra repartidora) para la Cámara de Representantes, pero de orientación mayoritaria en razón de las circunscripciones departamentales

128. La clase política es consciente de este cambio. En una entrevista (*Revista Semana*, edición 1274, 30 de septiembre de 2006), el senador liberal JUAN FERNANDO CRISTO apuntaba: “El Partido Liberal nunca va a volver a ser mayoría absoluta en el país, sólo relativa. Hay que ser conscientes de eso. Es bueno para el país y para el partido, porque pasamos del bipartidismo a un escenario multipartidista. El liberalismo tiene que actuar sobre esa realidad, sin seguir diciéndose mentiras. Puede volver a ser una mayoría relativa, si es capaz de volverse a sintonizar con los problemas de la gente. No puede echar candado y rechazar a todo el que en los últimos años no ha estado de acuerdo con las políticas del partido. Pero también cometería una grave equivocación si comienza a recibir a todo el que dice que es liberal porque el presidente Uribe empieza a bajar en las encuestas o a perder popularidad”.

129. En las elecciones del 12 de marzo de 2006, diez partidos lograron representación en los 102 escaños del Senado. Ver el gráfico número 1.

130. Dado que en el texto constitucional quedó consignada la fórmula de los sufragios “expresados”, existe un debate en torno a si se trata del 2% de los votos válidos o sólo de los votos depositados (incluidos los nulos y las tarjetas no marcadas). Ver: PEDRO PABLO VANEGAS GIL. *Estudios de derecho electoral*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2008, pp. 139-140.

131. El resultado de esta modificación constitucional (Acto Legislativo n.º 1 de 2003), después de las elecciones legislativas de 2006, fue la desaparición de 64 movimientos y partidos políticos. Sólo diez de las veinte listas que se presentaron para el Senado superaron el umbral y lograron representación, en tanto apenas el 30% de los partidos que se lanzaron a la Cámara de Representantes logró una curul. Se trató de una medida contra la atomización partidista a todas luces eficaz. Al momento en que escribo se tramita en el Congreso una reforma constitucional (Acto Legislativo 106 de 2008, Cámara) que aumenta al 3% el umbral para acceder a representación parlamentaria en el Senado, con el objetivo reducir aún más la fragmentación partidista.

pequeñas¹³², agravado con un umbral electoral del 50% del cociente electoral, características que reducen el número de partidos electoralmente competitivos y favorecen las mayorías partidistas más fuertes en cada departamento¹³³.

Ahora bien: en lo que concierne al sistema de partidos colombiano, su análisis histórico arroja luz sobre la alta fragmentación e indisciplina parlamentaria que siempre lo ha caracterizado. A pesar de haber sido uno de los esquemas de apariencia bipartidista más antiguos y estables del mundo¹³⁴, en la práctica ha funcionado como un sistema multipartidista en razón de la proliferación de facciones partidistas internas que generan una alta fragmentación tanto dentro de los partidos como en la representación parlamentaria. En efecto, debido a una prolongada tradición de lucha intrapartidista, donde existen facciones altamente organizadas o “institucionalizadas”, con una disciplina y cohesión más fuertes que los propios partidos, el verdadero proceso decisonal ha estado en manos de estos subgrupos políticos.

El proceso de transformación más reciente que ha experimentado el sistema de partidos se traduce no solo en el surgimiento de nuevos partidos y el concomitante decaimiento del bipartidismo nominal, sino en la degradación de las mencionadas facciones intrapartidistas institucionalizadas, que se han ido convirtiendo en facciones personalistas o “microempresas electorales”¹³⁵, es decir, pequeños grupos de representación de intereses étnicos, corporativos, sindicales, regionales, religiosos, entre otros, que, aprovechando la incapacidad electoral creciente de los grandes partidos para lograr escaños en el Congreso, agudizan la atomización partidista al perseguir y defender intereses muy específicos. En este nuevo escenario, cuando no son excluidos del proceso electoral, los grandes partidos se limitan a dar el aval para

132. AREND LIIPHART. “Degrees of Proportionality in Proportional Representation Formulas”, en BERNARD GROFMAN y AREND LIIPHART (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York, Agathon Press, 1986. Según los estudios de LIIPHART (en lo esencial reiterativos de las conclusiones a las que ya había llegado DOUGLAS RAE en *The political consequences of electoral laws*, cit.), el tamaño de las circunscripciones electorales varía en función directa de la proporcionalidad de la representación. En el mismo sentido, SARTORI sostiene: “*The smaller the district the lesser the proportionality and, conversely, the larger the district the greater the proportionality*”. Los países con circunscripciones relativamente pequeñas son Irlanda y Japón con 4, Grecia con 5, España con 6, Austria y Bélgica con 7. Por su parte, Israel y Holanda eligen los 120 y 150 miembros respectivamente de la Asamblea legislativa en una sola circunscripción nacional (“*single, nationwide constituency*”) (SARTORI. “The influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?”, en *Electoral Laws and their Political Consequences*, cit., p. 53).

133. Ver el gráfico número 2.

134. Ni siquiera los Estados Unidos e Inglaterra, los dos sistemas bipartidistas antiguos más conocidos del mundo, tienen una longevidad semejante: los partidos Demócrata y Republicano nacen en la década de 1860, mientras que la dicotomía Conservador-Laborista inglés que hoy impera es fruto del siglo xx. En Colombia, los partidos Liberal y Conservador fueron fundados en 1849.

135. EDUARDO PIZARRO LEONGÓMEZ. “La atomización partidista en Colombia: el fenómeno de las microempresas electorales” en FRANCISCO GUTIÉRREZ SANÍN (comp.), *Degradación o cambio: evolución del sistema político colombiano*, Bogotá, Norma-Iepri, pp. 357-401.

la oficialización de las candidaturas personalistas, sobre las que carecen de influencia real.

Por otra parte, el sistema electoral colombiano además de acentuar la tendencia a la fragmentación al favorecer el “particularismo”, es decir, la representación política de sectores muy específicos de la sociedad, favorece las candidaturas personalistas, centradas en la reputación personal del candidato, mediante el laxo y caótico modo de designación de candidatos que prohíja:

En Colombia, el proceso mediante el cual se selecciona a los candidatos a los cuerpos legislativos no se democratizó –como es la tendencia internacional–: se desarticuló. No hay selección “desde arriba” (esto es, a capricho de la dirigencia partidaria). En realidad, no hay selección de candidatos en absoluto. Estos se autoeligen, y los partidos se limitan a otorgarles sus respectivos avales para participar en su nombre en las elecciones: una situación denominada “feria de los avales”. Súmense a esta concesión indiscriminada de avales la falta casi total de requisitos impuestos por el Consejo Nacional Electoral para el reconocimiento de un partido o un movimiento político, la oportunidad de participar mediante el mero pago de un arancel (caución mínima) o la firma de una “póliza de seriedad” (artículo 9 de la ley 130 de 1994), y se comprobará que, a los efectos prácticos, no hay barreras de ingreso al sistema electoral¹³⁶.

De ahí que el sistema electoral colombiano haya llegado a ser catalogado en algún momento como “el más personalista del mundo”¹³⁷. Evidentemente, este grado extremo de personalismo en el voto y las campañas políticas (auspiciado en gran medida por las deficiencias del sistema en lo que atañe a la selección de los candidatos), aunado a la contextura multipartidista que necesariamente se ve favorecida por un esquema electoral orientado hacia la proporcionalidad y el particularismo, se traducen, después de las elecciones, en una alta fragmentación de la representación parlamentaria que, por un lado, frustra el debate parlamentario que se ve congestionado por agendas legislativas particularistas que entorpecen los debates sobre grandes temas de interés nacional; y por otro lado conspira contra la disciplina partidista necesaria para la conformación de sólidas mayorías parlamentarias. Se trata de vicios que es menester combatir para lograr un escenario más propicio a las necesidades del parlamentarismo.

136. PIZARRO LEONGÓMEZ. “Gigantes con pies de barro: los partidos políticos en Colombia”, EN SCOTT MAINWARING, ANA MARÍA BEJARANO y EDUARDO PIZARRO LEONGÓMEZ (eds.). *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, Bogotá, Norma, 2008, p. 144.

137. LIPHART et al. “Sobre la reforma política en Colombia: informe de consultoría internacional”, en *Reforma política: un propósito de nación. Memorias*, serie “Documentos”, n.º 17, Bogotá, Ministerio del Interior, 1999, p. 237.

V. CONCLUSIÓN

La comprensión del funcionamiento de un régimen político no se agota en la perspectiva jurídica: requiere de una aproximación multidisciplinaria que pasa por el estudio del texto constitucional (derecho constitucional), el sistema de partidos (ciencia política) y los efectos del esquema electoral (sociología electoral). Sólo un estudio integrado de estos tres componentes permite elaborar un paradigma de análisis completo para asir el fenómeno en toda su complejidad.

Las obras de ingeniería constitucional se revelan disfuncionales cuando no van acompañadas de dispositivos complementarios que generen condiciones propicias para su funcionamiento cabal. En este orden de ideas, la transposición de un modelo parlamentario en Colombia, para que no sea facticia, debe pasar por una sesuda reflexión sobre las condiciones políticas necesarias para su buena marcha, especialmente en lo que atañe al entorno favorable para la conformación de mayorías estables, el cual viene determinado fundamentalmente por el sistema electoral y el sistema de partidos. El primero, una variable susceptible de una relativamente fácil manipulación legal-constitucional; no así el segundo al venir determinado, además de por variables institucionales, por factores históricos y socio-estructurales.

En lo que concierne a los factores institucionales (el modelo constitucional de régimen escogido y el esquema electoral), se trata de opciones que ineluctablemente deberán privilegiar uno de los dos aspectos del gran dilema que plantea la adopción de todo sistema electoral, entre eficacia gubernamental (sistema mayoritario) y representatividad (sistema proporcional)¹³⁸. Y por otro lado responder a la tensión, connatural al régimen parlamentario salvo cuando es mayoritario¹³⁹, que se genera a causa de la configuración multipartidista del legislativo, entre estabilidad gubernamental y responsabilidad ministerial¹⁴⁰.

138. Mientras más representativo (respetuoso de la voluntad del elector en la traducción de los votos en escaños) es el esquema electoral, la fragmentación parlamentaria es mayor y por ende más difícil para el gobierno ser eficaz. Según SARTORI, hay dos grandes tipos de sistemas representativos: uno que sacrifica la representatividad en aras de la eficacia del gobierno y otro que sacrifica la eficacia gubernamental en favor de la representatividad del Parlamento. Se trata de un dilema que no admite alternativa y cuya causa es simple: “No se puede construir un sistema representativo que responda y maximice al mismo tiempo la «función funcional» y la función de «reflexión en espejo»” (SARTORI. “The influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?”, cit.).

139. Como ocurre en Inglaterra donde, en razón del sistema bipartidista, se afecta el funcionamiento normal del régimen parlamentario de tal forma que después de las elecciones uno de los dos partidos es absolutamente mayoritario en el Parlamento, lo que genera una gran estabilidad que, sin embargo, resulta frustránea de toda iniciativa de responsabilidad ministerial.

140. Tensión que tempranamente advirtió CAPITANT como sigue: “La responsabilidad ministerial es la clave de bóveda del régimen parlamentario” y “el gran problema es precisamente combinar responsabilidad y estabilidad ministeriales. Porque el parlamentarismo necesita es-

Por otra parte, la discusión debe pasar también por las características del régimen parlamentario que se quiere adoptar: monista o dualista¹⁴¹; con amplios o reducidos poderes reservados al Jefe de Estado; las modalidades (autónoma, condicionada o automática), condiciones (plazos, mayorías) y objeto (una sola o las dos cámaras legislativas) de ejercicio del derecho de disolución; los mecanismos (moción de censura, cuestión de confianza) de puesta en juego de la responsabilidad política del Gobierno, sus alcances (colectiva o individual) y sus destinatarios (el Jefe de Gobierno, los ministros individualmente considerados, ambos, o incluso además algunos altos funcionarios administrativos¹⁴²). Y por cuestiones de simple operatividad, como por ejemplo la organización electoral y su capacidad para convocar de manera expedita a elecciones anticipadas en caso de ejercicio del derecho de disolución, entre otras.

Algunas de las modificaciones introducidas en la Constitución de 1991, fundamentalmente la noción de *Gobierno* y la consagración de la responsabilidad política individual de los ministros frente al legislativo mediante la figura de la *moción de cesura*, recientemente ampliada y sus condiciones de procedencia reducidas con el ánimo de revigorizarla¹⁴³ (Acto Legislativo número 1 de 2007), sumadas a la nueva dinámica multipartidista que empieza a consolidarse, permiten observar el caso colombiano como un laboratorio constitucional donde se ha venido operando una síntesis de los elementos de

tabilidad gubernamental”. RENÉ CAPITANT. *La réforme du parlementarisme*, París, Sirey, 1934. Cfr. también LAUVAUX. *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, cit.

141. Aunque los matices que se encuentran en la doctrina sobre el punto son tantos que resulta difícil dar una definición exhaustiva, podemos decir, *grosso modo* y siguiendo en lo esencial a DOMINIQUE TURPIN, que un régimen parlamentario es calificado de “dualista” por dos razones: por un lado porque en él el poder ejecutivo es compartido por “dos titulares de competencias complementarias”: el Gobierno que determina y conduce la política de la Nación, bajo la dirección de un Primer Ministro que es responsable delante del Parlamento, y el Presidente o Jefe del Estado, que goza de irresponsabilidad política pero está dotado de importantes misiones y prerrogativas, en particular la de pronunciar la disolución de la Asamblea. Y por otra parte porque en él el Gobierno es doblemente responsable, frente al legislativo y frente al Jefe del Estado del cual suele emanar. Al contrario, en un régimen parlamentario “monista”, el Gobierno sólo es responsable frente al legislativo, y el Jefe del Estado carece de verdaderos poderes políticos (DOMINIQUE TURPIN. *Le régime parlementaire*, cit., pp. 11-62).

142. Colombia es mundialmente pionera en la ampliación del sujeto pasivo de la responsabilidad política del ejecutivo ante el legislativo, luego de la entrada en vigencia, el 1.º de enero de 2008, del Acto Legislativo número 1 de 2007, que extendió la moción de censura a los “Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, o por desatención a los requerimientos y citaciones del Congreso de la República”.

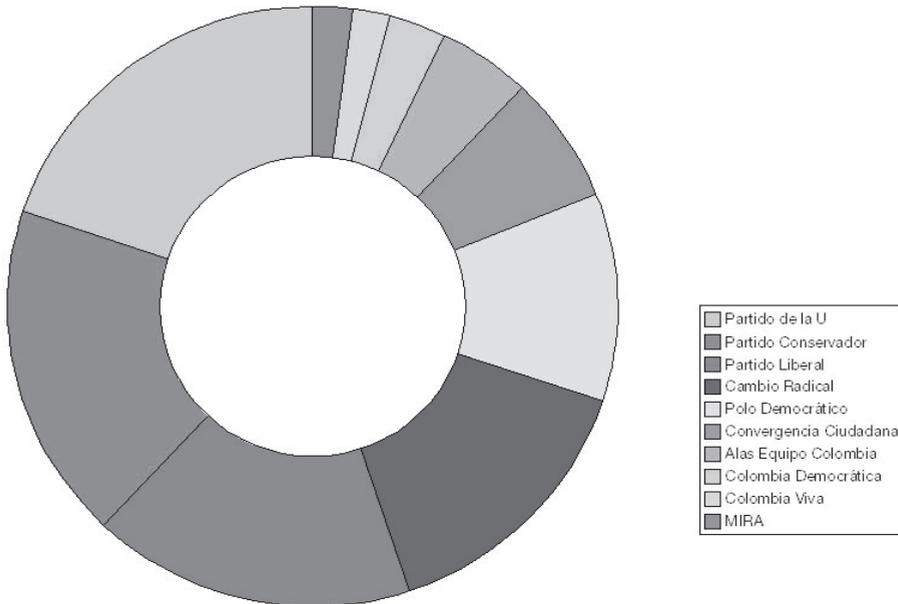
143. Además de la extensión del objeto de la moción de censura a los superintendentes y directores de departamentos administrativos que realiza, el nuevo texto flexibiliza sus condiciones de procedencia: ahora, una vez propuesta por la décima parte de los miembros de una cámara, la moción de censura solamente requerirá el voto favorable de la mitad más uno de los miembros de la cámara donde surgió. Anteriormente, el texto exigía una votación del Congreso en pleno, donde el mecanismo debía obtener para su aprobación el apoyo de la mayoría absoluta.

los esquemas clásicos presidencial y parlamentario. Síntesis que, observada en el contexto de la región¹⁴⁴, podría además interpretarse como el proceso de afirmación de un modelo *sui generis* de régimen político latinoamericano, en el que se integrarían ingredientes de los dos paradigmas tradicionales.

Antes que instaurarse, el parlamentarismo debe comenzar a instilarse en las dosis adecuadas para que su recepción no sea traumática ni artificial. En esta medida, la Ley de bancadas aparece como una buena receta preliminar, al lado de incipientes prácticas típicamente parlamentaristas como la mencionada *moción de censura* contra ministros y altos funcionarios administrativos que la Constitución prevé en su artículo 135(9), que admitirían una lectura de conjunto como el prefacio de un proceso que se ha venido dando en favor de la lógica parlamentaria, en un régimen todavía preponderantemente presidencial.

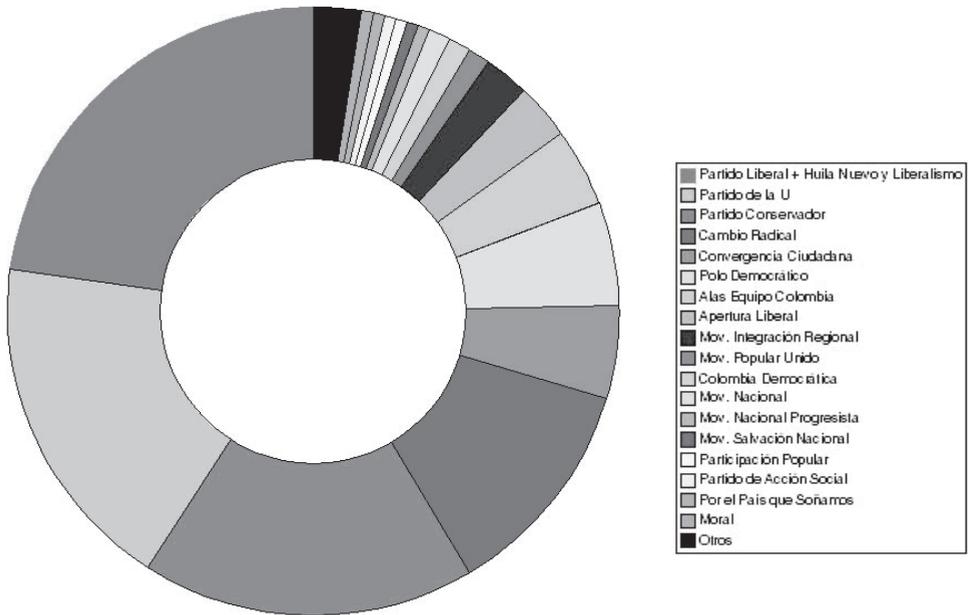
En la dosificación subsiguiente está el reto futuro, si se quiere encauzar el debate hacia la racionalidad.

GRÁFICO 1
SENADO 2006 - 2010 COLOMBIA



144. Ver notas al pie 71 y 109.

GRÁFICO 2
CÁMARA 2006 - 2010



Fuente: [http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_legislativas_de_Colombia_\(2006\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_legislativas_de_Colombia_(2006))

