

ESTUDIOS
CONSTITUCIONALES



EN HONOR A HÉCTOR GROS ÉSPIELL

314087
(50 8108)
e. 4

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES



EN HONOR A HÉCTOR GROS ESPIELL

DIRECCIÓN ACADÉMICA
MARIANA BLENGIO VALDÉS
JOSÉ ANÍBAL CAGNONI

AUTORES

CLAUDIA ARRIAGA
MARIANA BLENGIO VALDÉS
JOSÉ ANÍBAL CAGNONI
RUBÉN CORREA FREITAS
MARCELO COUSILLAS
STELLA FORCADE
SONIA SENA
LEONARDO GUZMÁN
FULVIO GUTIÉRREZ
TERESA GUERRIERO
SUSANA LORENZO
GRACIELA LÓPEZ MACHIN
DANIEL HUGO MARTINS
DANIEL MAZZEO
MIGUEL ANGEL SEMINO
MARIELLA SAETTONI
DARDO PREZZA
AGUSTÍN PRAT
MARIA ELENA ROCCA
MARIA DEL CARMEN ONGAY

Catalogado 2013.....
Copia 4.....

LA LEY

EL SISTEMA DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN URUGUAYA

RUBÉN CORREA FREITAS (*)

I - INTRODUCCIÓN

Confieso que se me hace difícil escribir este trabajo en homenaje al gran Profesor Dr. Héctor GROS ESPIELL, porque hace apenas un año atrás no me imaginaba que pronto partiría definitivamente de este mundo. En el mes de junio de 2009, el Dr. GROS ESPIELL dirigió una Jornada Académica, promovida por la Revista Jurídica "LA LEY URUGUAY", en la que tuve el honor de participar, junto a otros destacados constitucionalistas compatriotas (1). Como siempre el Dr. GROS ESPIELL participó con enorme alegría, haciendo sus invaluable aportes jurídicos sobre la interpretación de la Constitución, con reflexiones que siempre nos hacían pensar. Pero debemos aceptar que el Dr. GROS ESPIELL vivió intensamente toda su vida, dejando detrás de sí una pléyade de alumnos y de amigos, habiendo contribuido inmensamente al desarrollo del estudio del Derecho Constitucional, del Derecho Internacional, de los Derechos Humanos, de la Bioética, de la Historia, de la Política, de las Relaciones Internacionales y de la Integración.

Sin ninguna duda, este es un justo y merecido homenaje póstumo, que se agrega a los muchos que se le hicieron al Dr. Héctor GROS ESPIELL en vida, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. La trayectoria como Profesor, como Diplomático, como Ministro de Relaciones Exteriores, como Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como escritor y como ensayista, nos enfrenta

(*) Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas (UDE). Profesor Titular de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo. en la UDE y en la Escuela Nacional de Policía. Profesor Agregado de Derecho Público I (UDELAR). Ex Senador de la República (2000-2005).

(1) Véase "Coloquio Nacional de Recurso de Inconstitucionalidad", Revista "LA LEY URUGUAY", Mdeo., 2009, Año II, N° 9, págs. 1041 y sigts.

a un uruguayo excepcional que fue reconocido en América Latina y en el mundo, cuyo pensamiento fue respetado a los más altos niveles académicos, en los foros internacionales, así como en los Tribunales y Cortes Internacionales.

Tuve el placer de asistir en el año 1998 en la Universidad de Cambridge (Inglaterra) a una conferencia sobre Derecho Internacional. En dicha conferencia, los profesores ingleses de Derecho Internacional me dijeron que conocían a dos uruguayos: al Dr. Eduardo JIMENEZ DE ARECHAGA y al Dr. Héctor GROS ESPIELL. Cuando acompañé al Dr. GROS ESPIELL a las Jornadas de la Asociación Iberoamericana de Derecho Constitucional, en Bogotá (1998), en México (2000) y Córdoba (2002), pude percibir el respeto intelectual y la consideración que le tenía la comunidad jurídica internacional. Su presencia era la de un Profesor con mayúscula, cuyas conferencias eran tomadas en cuenta como punto de referencia para los temas del Derecho Constitucional Comparado.

El tema elegido para este trabajo, tiene que ver directamente con los aportes que en materia de Derecho Constitucional formuló a lo largo de su trayectoria académica el Dr. GROS ESPIELL, como es el caso de "La Corte Electoral", "Evolución constitucional del Uruguay", "Las Democracias Populares" y sus más recientes "Estudios Constitucionales". En ese sentido, debo recordar el que tuve el honor de compartir la autoría, como es el libro "Los recientes cambios constitucionales en Europa del Este" (2).

En tal sentido, debe destacarse la preocupación permanente del Dr. GROS ESPIELL, por una definición clara y precisa del sistema de gobierno que consagraron las Constituciones uruguayas desde 1830 hasta la fecha, en donde se han producido los vaivenes entre el presidencialismo y el parlamentarismo, con rasgos muy particulares que se apartan de lo que es la característica del constitucionalismo en América Latina. Basta citar como ejemplo la ponencia del Dr. GROS ESPIELL presentada en 1988, cuyo título es "Presidencialismo y Parlamentarismo en la evolución constitucional del Uruguay. Reflexiones actuales", en la que plantea la cuestión con una profundidad y una sinceridad, poco común en los intelectuales uruguayos, como es el caso cuando reconoce que en su momento él y otro sector de la doctrina, calificaron al sistema constitucional uruguayo como "semi-parlamentario" o "forma atípica del neo-parlamentarismo o parlamentarismo racionalizado", cuando

(2) GROS ESPIELL, HÉCTOR y CORREA FREITAS, RUBÉN, "Los recientes cambios constitucionales en Europa del Este", F.C.U., Mdeo., 1990.

en realidad en el marco de los textos constitucionales se debería calificar al sistema uruguayo como "semi-presidencial" (3).

El análisis del sistema de gobierno en la Constitución uruguaya, tiene siempre un interés permanente, sobre todo a la luz del Derecho Constitucional Comparado, dado que nos encontramos con un sistema híbrido en el que se mezclan las características propias del sistema de gobierno presidencial, con institutos propios del sistema de gobierno parlamentario. Considero que es imprescindible estudiar profundamente la Constitución uruguaya, tomando en cuenta la evolución histórica y el Derecho Comparado, porque a partir de allí se podrá reflexionar sobre el alcance y la proyección de nuestro sistema constitucional, incluso pensando en la hipótesis de una eventual reforma de la Constitución.

Por último, me parece trascendente señalar lo que se refiere a la interpretación constitucional, tema que motivara un excelente artículo publicado por el Dr. GROS ESPIELL (4). Al respecto expresó el destacado Profesor compatriota lo siguiente:

"No puede reflexionarse sobre la interpretación constitucional, así como respecto de toda interpretación jurídica, sin tener en cuenta el tema del tiempo en sus efectos sobre la hermenéutica. Es decir el análisis de si el intérprete debe considerar sólo las ideas, los conceptos, las acepciones y las realidades existentes en el momento en que la norma nació o si, en cambio, es imposible descartar las realidades supervinientes o en nacimiento y lo que son las ideas, los criterios, los valores existentes en el momento que la norma es interpretada considerando además los cambios supervinientes en el sentido de las palabras, ocurridos en el transcurso del tiempo.

"Es ésta una cuestión que lleva, si se le da una respuesta positiva, a la admisión de lo que se ha llamado "interpretación evolutiva" y a veces, asimismo, "progresiva".

"Yo siempre he sido partidario de ella. Sin borrar el pasado como elemento referente de comparación, es preciso considerar y tener en cuenta, dentro de los límites de la razonabilidad, los hechos, las ideas, los valores, las conductas humanas, las variaciones termino-

(3) GROS ESPIELL, HÉCTOR, "Estudios Constitucionales", Ingranusi Ltda., 1998, pág. 339.

(4) GROS ESPIELL, HÉCTOR, "En torno a algunos temas de interpretación constitucional", Revista "LA LEY URUGUAY", Mdeo., 2009, Año II, N° 3, págs. 261-268.

lógicas, y la realidad total existente en el momento en que la norma es interpretada" (5).

II - CONCEPTO DE GOBIERNO

Con respecto al concepto de gobierno, debemos decir que en la doctrina y en el Derecho Comparado se distinguen tres conceptos básicos sobre lo que es el gobierno. En una primera acepción, el gobierno es sinónimo del Poder Ejecutivo, que es el que tiene a su cargo el ejercicio, en forma predominante, de la función administrativa, ejecutiva o de gobierno. Hay autores que consideran incluso que la función de gobierno, es una función jurídica distinta de las clásicas funciones jurídicas del Estado, que como se sabe son la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional (6).

En una segunda acepción, más estricta o restringida, el gobierno es sinónimo del Gabinete o Consejo de Ministros. Esta es la acepción corriente en los sistemas de gobierno parlamentarios, como es el caso de Inglaterra, Alemania, España, Italia, Holanda, Bélgica, Japón, India e Israel, donde nos encontramos con una separación entre la Jefatura de Estado y la Jefatura de Gobierno. En efecto, mientras que la Jefatura de Estado en los sistemas de gobierno parlamentarios está a cargo del Monarca (Rey o Reina), como es el caso de Inglaterra, España, Holanda, Bélgica y Japón, o del Presidente de la República, como en Alemania, Italia e Israel; la Jefatura de Gobierno está confiada al Primer Ministro en Inglaterra, Italia, India, Israel, Japón, al Canciller Federal en Alemania, y al Presidente del Gobierno en España (7).

En una tercera acepción, más amplia que las dos anteriores, se entiende que el gobierno comprende a los tres Poderes del Estado, que no queda limitado exclusivamente al Poder Ejecutivo, sino que hay que entender que el gobierno se expresa mediante las leyes que sanciona el Poder Legislativo, con los actos administrativos que dicta el Poder Ejecutivo y con las sentencias que expide el Poder Judicial. En esta acepción, podemos señalar la clásica definición que en nuestra doctrina formuló, hace más de sesenta años, JIMENEZ DE ARECHAGA: *"el gobierno es un sistema orgánico de autoridades, a través del cual se*

(5) GROS ESPIELL, HÉCTOR, "En torno a algunos temas de interpretación constitucional", pág. 265.

(6) Sobre la función de gobierno véase BRUNO, JOSÉ LUIS, "Función de Gobierno", en "Temas de Derecho Constitucional", F.C.U., Mdeo., 1974, págs. 15-30.

(7) Véase BISCARETTI DI RUFFIA, PAOLO, "Derecho Constitucional", Ed. Tecnos, Madrid, 1987, págs. 463-465.

expresa el Poder del Estado, creando, afirmando y desarrollando el orden jurídico" (8).

Pero, a mi juicio, hay una cuarta acepción del vocablo "gobierno", que es intermedia, que tiene que ver con las relaciones políticas y jurídicas entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, más concretamente con las relaciones entre los Poderes Políticos del Estado. De allí que la doctrina constitucionalista distingue entre el sistema de gobierno presidencial, el sistema de gobierno parlamentario y el sistema de gobierno convencional. En esta cuarta acepción del gobierno, entonces el gobierno estaría integrado por el Poder Ejecutivo y por el Parlamento, más precisamente por la mayoría parlamentaria que apoya al Poder Ejecutivo.

Por parte, en la doctrina nacional BRUNO, en base a las enseñanzas de LA BIGNE DE VILLENUEVE, define al gobierno como "*el ejercicio de la autoridad pública asegurando la dirección política y jurídica de un país*". Agrega que para el autor francés citado, el gobierno puede ser encarado en dos acepciones: objetiva y subjetiva. Desde el punto de vista objetivo, el gobierno es el ejercicio de la autoridad pública que asegura la dirección política y jurídica de un país. Desde el punto de vista subjetivo, el gobierno es el conjunto de individuos que integran la institución rectora y que aseguran físicamente el ejercicio del poder público (9).

III - LOS SISTEMAS DE GOBIERNO

Cuando hablamos de sistemas de gobierno, estamos haciendo alusión a un conjunto de órganos, o más precisamente a un conjunto de sistemas orgánicos. enlazados entre sí o relacionados entre sí, mediante determinados elementos. Así, por ejemplo, cuando nos referimos al sistema orgánico centralizado, como es el caso del Poder Ejecutivo (Constitución, arts. 149, 160 y 168), el elemento característico es la "jerarquía"; en cambio, cuando hablamos del sistema orgánico descentralizado, que en nuestro país está representado por los llamados Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados (Constitución, arts. 185 y sigts.), el elemento característico es el "control" (Constitución, arts. 197-198); por último, en el sistema orgánico acentralizado, como sucede en las relaciones orgánicas que se producen entre la Asamblea

(8) JIMÉNEZ DE ARECHAGA, JUSTINO, "Teoría del Gobierno", F.C.U., Mdeo., 1974, Tomo I, pág. 4.

(9) BRUNO, JOSÉ LUIS, "Función de Gobierno", en "Temas de Derecho Constitucional", pág. 16.

General, la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes en el Poder Legislativo (Constitución, arts. 135, 168 ord. 7º y 218), o en el caso de las relaciones entre los distintos órganos del Poder Judicial en relación al ejercicio de la función jurisdiccional, el elemento característico es la "primacía".

El sistema de gobierno puede definirse en base a las relaciones que se producen entre los Poderes Políticos del Estado, es decir, a las relaciones políticas y jurídicas que la Constitución establece entre el Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo. Estas relaciones pueden ser muy estrechas, como es el ejemplo de los sistemas de gobierno parlamentario, o pueden ser muy laxas, como es el caso de los sistemas de gobierno presidencial. De allí que la doctrina constitucionalista, partiendo del criterio de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, distingue tres sistemas de gobierno: el sistema de gobierno presidencial, el sistema de gobierno parlamentario y el sistema de gobierno convencional.

a) El sistema de "*gobierno presidencial*", cuyo ejemplo es el la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, se caracteriza por la separación tajante entre los Poderes del Gobierno; el Presidente de los EEUU es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; los Ministros del Poder Ejecutivo son meros Secretarios de Estado, por lo que no forman Gabinete o Consejo de Ministros; los Secretarios de Estado no son responsables políticamente ante el Congreso; el Parlamento no puede censurar a los Ministros por sus actos de gobierno o de administración; y, finalmente, el Presidente de los EEUU tampoco puede disolver al Congreso y convocar a nuevas elecciones parlamentarias. La separación de las funciones entre los tres Poderes del Estado fue descrita en forma clara por Thomas JEFFERSON, al expresar: "El despotismo electivo no fue el gobierno por el que nosotros luchamos; nosotros luchamos por un gobierno que no estuviese fundado sólo en los principios de la libertad, sino por uno en el que los poderes gubernamentales estuviesen de tal manera divididos y equilibrados entre las diferentes autoridades, que ningún poder pudiese traspasar sus límites legales sin ser eficazmente controlado y restringido por los otros" (10).

b) El sistema de "*gobierno parlamentario*", típico de Inglaterra, cuyo modelo se moldeó a través de la costumbre durante varios siglos de historia política, tiene como elementos característicos los siguientes:

(10) Citado por LOEWENSTEIN, KART, "Teoría de la Constitución", Ed. Ariel, Barcelona, 1976, págs. 131-132.

la separación entre la Jefatura de Estado, a cargo del Monarca (el Rey o la Reina) o del Presidente de la República en los sistemas republicanos, como es el caso de Alemania, Italia e Israel, y la Jefatura de Gobierno, a cargo del Primer Ministro en Inglaterra, Italia e Israel, del Canciller Federal en Alemania o del Presidente del Gobierno en España. Los Ministros forman Gabinete o Consejo de Ministros, por lo tanto integran el Poder Ejecutivo; los Ministros requieren de la confianza del Parlamento y el Parlamento puede censurar sus actos de administración o de gobierno; el Poder Ejecutivo, a su vez, puede disolver al Parlamento y convocar a nuevas elecciones parlamentarias.

c) El sistema de *"gobierno convencional"* o *"directorial"*, característico de Suiza, por el cual los miembros del Consejo Federal, que es el Poder Ejecutivo, son designados por la Asamblea Federal. El Consejo Federal se integra por siete miembros, según el art. 175 de la Constitución Federal de la Confederación Suiza de 1999, que sigue los mismos lineamientos de las Constituciones suizas de 1848 y 1874. Tiene un Presidente que es designado por un año, en forma rotativa entre los miembros del Consejo Federal. En el régimen suizo no hay Ministros, ni Gabinete o Consejo de Ministros, sino que cada uno de los Departamentos o Ministerios del Gobierno, está a cargo de uno de los Consejeros Federales. La orientación política del gobierno está a cargo del Consejo Federal, según el art. 180 de la Constitución Federal de 1999. Pero en caso de discrepancias entre la orientación política del Consejo Federal con la Asamblea Federal, es la Asamblea Federal quien le ordena al Consejo Federal qué medidas políticas, de gobierno o de administración, debe adoptar el Consejo Federal, de acuerdo a lo previsto por los arts. 169, 170 y 171 de la Constitución Federal de 1999. Esto es en la teoría constitucional o en el texto de la Constitución Federal, porque la doctrina es conteste en afirmar que en la realidad política gubernamental, es el Consejo Federal quien impone sus criterios a la Asamblea Federal, debido a su más reducida composición, por la permanencia con que se suelen reelegir a los Consejeros, así como por la mayor información que proporciona el contacto directo con los organismos y funcionarios del Estado (11). De allí que hay autores, como DE VERGOTTINI en Italia, que sostiene que la preeminencia del Consejo Federal queda evidenciada en la fórmula de "gobierno directorial", que es la comúnmente usada para designar la forma de

(11) GARCÍA PELAYO, MANUEL, "Derecho Constitucional Comparado", Alianza Editorial, Madrid, 1993, pág. 559.

gobierno suiza, que claramente pone el acento en el rol preeminente del Consejo Federal (12).

IV - EL CUASI-PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO

El sistema de gobierno presidencial característico de la Constitución Federal de los EEUU de 1787, fue el sistema que adoptaron los países de América Latina luego de la independencia de España y de Portugal, como es el ejemplo de las Constituciones de México de 1824, Bolivia de 1826, Uruguay de 1830, de Chile de 1828 y 1833, de Paraguay de 1844, de Argentina de 1853-1860, de Brasil de 1891.

Pero en América Latina el presidencialismo se introdujo con algunas variantes, que hizo que la doctrina constitucionalista lo calificara como un sistema "cuasi-presidencialista" o "presidencialista a la manera latinoamericana". En tal sentido, debemos destacar el hecho de que las Constituciones latinoamericanas introdujeron el instituto del "refrendo ministerial", el "llamado a Sala" a los Ministros del Poder Ejecutivo, el "pedido de datos o informes" por parte de los legisladores (13).

Como enseña GROS ESPIELL al analizar los ciclos de la evolución constitucional iberoamericana, y en especial el período entre 1810 y 1828, *"los nuevos Estados iberoamericanos, en general, organizan el Poder Ejecutivo en base a un modelo unipersonal, de tipo presidencialista, inspirado en el antecedente de los Estados Unidos. Sin embargo, en muchos casos, las variantes, en especial, respecto a la situación de los Ministros o Secretarios, ha permitido hablar de Ejecutivos cuasipresidencialistas, que no impidieron la existencia real del predominio y de la prepotencia Presidencial, ni la práctica común de los golpes de Estado. Este predominio del Poder Ejecutivo, consecuencia de ineludibles caracteres tradicionales, sociológicos y culturales, se unió, a veces, con el reeleccionismo, que se acentuará y generalizará en el período siguiente"* (14).

(12) DE VERGOTTINI, GIUSEPPE, "Diritto Costituzionale Comparato", Padova, Cedam, Italia, 1993, pág. 635.

(13) CORREA FREITAS, RUBEN, "Derecho Constitucional Contemporáneo", F.C.U., Mdeo., 2009, Tomo II, pág. 19; REAL, Alberto Ramón, "Neoparlamentarismo en América Latina", en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Mdeo., 1962, Año XIII, N° 2, pág. 369 y sigts..

(14) GROS ESPIELL, HÉCTOR, "Intento preliminar de una determinación de los ciclos en la evolución constitucional iberoamericana", en Revista de Administración Pública Uruguaya, Mdeo., 1998, N° 23, pág. 42 y en "Estudios Constitucionales", pág. 519.

Por su parte, el profesor italiano BISCARETTI DI RUFFIA señala que: "En casi todos los casos, parecen ser dos las características político-jurídicas esenciales del llamando "presidencialismo" de América Latina: un estricto predominio del Presidente y un papel político importante asumido por el ejército" (15).

En la doctrina argentina, LINARES QUINTANA afirma: "Los Estados de América latina han adoptado el régimen presidencial, sobre la base de la separación de los poderes y la asistencia al titular del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República, por un conjunto de Ministros o Secretarios de Estado, que refrendan todos los actos de aquél y que generalmente son de libre nombramiento y remoción por el Presidente" (16).

Por último, me parecen interesantes estas reflexiones del ilustre profesor español SANCHEZ AGESTA, cuando expresa que "así como los constituyentes norteamericanos no supieron interpretar la especialísima naturaleza del sistema de gabinete británico, que entendían, a través de Montesquieu, como una estricta separación de poderes, los países iberoamericanos tampoco supieron apreciar los matices que controlaban el poder presidencial en los Estados Unidos del siglo XIX. El presidente norteamericano había sido inicialmente un mero ejecutor de las decisiones del Congreso, mientras los presidentes del sur eran los jefes de un partido que controlaba la asamblea" (17).

V - EL PRESIDENCIALISMO ATENUADO

Como dijimos precedentemente, el presidencialismo norteamericano se expandió en el siglo XIX a los países de América Latina. En Europa, la Constitución francesa de 1958, primero, y luego las Constituciones griega de 1975 y portuguesa de 1976, consagraron el sistema de gobierno que la doctrina calificó en principio como "semi-presidencial" y que yo prefiero calificar como presidencialismo atenuado.

¿Cuáles son las características fundamentales del sistema de gobierno semi-presidencial o presidencial atenuado? Podemos afirmar que nos encontramos, en primer lugar, con un Presidente de la República, que es elegido directamente por la ciudadanía, normalmente por

(15) BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, "Introducción al Derecho Constitucional Comparado", F.C.E., México, 1975, pág. 103.

(16) LINARES QUINTANA, SEGUNDO V., "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas", Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1976, Tomo 3, pág. 546.

(17) SÁNCHEZ AGESTA, LUIS, "Curso de Derecho Constitucional Comparado", Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid, 1980, pág. 244.

mayoría absoluta y eventualmente en segunda vuelta o "ballotage"; en segundo lugar, la existencia de un Primer Ministro y de un Consejo de Ministros, responsable políticamente ante el Parlamento; en tercer lugar, el Parlamento puede censurar al Primer Ministro y a los Ministros, por sus actos de gobierno y de administración; en cuarto lugar, el Presidente de la República puede disolver al Parlamento y convocar a nuevas elecciones parlamentarias; en quinto lugar, el Presidente de la República tiene competencias propias y no es un Jefe de Estado protocolar como en los sistemas de gobierno parlamentarios.

Como afirma el constitucionalista portugués Vitalino CANAS, una de los elementos esenciales del sistema de gobierno consagrado por la Constitución de Portugal de 1976, que sigue los lineamientos de la Constitución francesa de 1958, es el equilibrio entre tres componentes del triángulo político-constitucional, que son el Presidente de la República, el Parlamento y el Gobierno. El Gobierno cumple un papel de dirección política, usando instrumentos propios de las funciones de decisión fundamental legislativa y política "strictu sensu" y la función de ejecución de la Constitución. El Parlamento ejerce un papel de control y definición político-legislativa, siendo un foro de actuación formalizada de la oposición y cámara de resonancia de los debates políticos; el Presidente de la República, a su vez, ejerce un rol de árbitro o de "poder regulador del sistema político", limitando el poder gubernativo, velando por la regularidad del funcionamiento de las instituciones, moderando los conflictos y, excepcionalmente, coparticipando en las decisiones fundamentales o de ejecución (18).

En la doctrina francesa, DUVERGER enseña que a primera vista, el régimen semipresidencial tiene más de régimen parlamentario que de régimen presidencial, porque allí se encuentran los elementos fundamentales del parlamentarismo. Pero la diferencia esencial la encontramos en la elección del Jefe de Estado, es decir del Presidente de la República, que es elegido directamente por la ciudadanía, convirtiéndolo en un representante del pueblo, colocado al mismo nivel que el Parlamento y claramente por encima del Primer Ministro y de los Ministros (19). Tenemos que tener en cuenta que el art. 5º de la Constitución francesa de 1958, con las reformas parciales introducidas posteriormente, prescribe:

(18) CANAS, VITALINO, "Sistema semi-presidencial", Separata do 1º Suplemento do Dicionário Jurídico da Administração Pública, Lisboa, 1998, pág. 494.

(19) DUVERGER, MAURICE, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ed. Ariel, Barcelona, 1970, págs. 214-215.

“El Presidente de la República vela por el respeto de la Constitución. Asegura, por medio de su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos así como la continuidad del Estado.

“Es el garante de la independencia nacional, de la integridad del territorio y del respeto de los tratados”.

El Presidente de la República de Francia tiene la competencia de designar al Primer Ministro y a los Ministros, conforme al art. 8º; puede dirigir mensajes a la Asamblea Nacional y al Senado (art. 18); puede proceder discrecionalmente a la disolución de la Asamblea Nacional, previa consulta al Primer Ministro y a los Presidentes de las Asambleas (art. 12); designa a tres miembros del Consejo Constitucional, incluyendo a su Presidente (art. 56); es quien promulga las leyes (art. 10), y firma las ordenanzas y los decretos aprobados por el Consejo de Ministros (art. 13); negocia y ratifica los tratados (art. 52); puede convocar a referéndum (art. 11); y por último, puede adoptar las medidas que exijan las circunstancias, cuando las instituciones de la República, la independencia de la Nación, la integridad de su territorio o la ejecución de los compromisos internacionales estén amenazados de una manera grave e inmediata o que el funcionamiento regular de los poderes públicos constitucionales sea interrumpido (art. 16).

Como señala con acierto Yves MÉNY, *“El Presidente de la V República es beneficiario de un doble privilegio respecto a los cánones del derecho constitucional clásico: en ciertos aspectos, goza de las ventajas y privilegios del Jefe del Ejecutivo de un sistema presidencial; en otros aspectos, goza de las prerrogativas de un Jefe de Estado parlamentario, y es esa mezcla ambigua que le asegura al mismo tiempo poderes propios, una total irresponsabilidad política y una capacidad de decisión y de presión sobre los otros órganos constitucionales”* (20).

El régimen de gobierno semipresidencial o presidencial atenuado, se extendió a los países de Europa del Este luego de la caída del Muro de Berlín en 1989, como es el ejemplo de la Constitución de Rumania de 1991, la Constitución de la Federación Rusa de 1993, la Constitución de Polonia de 1997. Otros países, como la República Checa, Hungría, Rumania y la República de Eslovenia, adoptaron el sistema de gobierno parlamentario.

(20) MÉNY, YVES, “El sistema político francés”, La Documentación Française”, París, 1998, pág. 92.

VI - DERECHO COMPARADO LATINOAMERICANO

En el Derecho Constitucional Comparado latinoamericano tenemos un claro predominio del sistema de gobierno presidencial, habiendo fracasado los intentos de implantar el sistema de gobierno parlamentario, como fue el caso de Chile en 1925 y el de Brasil en 1961.

VI.1.- La Constitución de Argentina.

En efecto, la Constitución argentina de 1994, en cuanto a la organización del Poder Ejecutivo sigue el modelo de la Constitución argentina de 1853, pero con algunas reformas, como por ejemplo en la elección del Presidente de la Nación. De conformidad con lo dispuesto por el art. 94, el Presidente y el Vicepresidente de la Nación son elegidos directamente por el pueblo, en doble vuelta. El art. 97 de la Constitución argentina aclara que cuando la fórmula más votada en la primera vuelta, hubiere obtenido más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados como Presidente y Vicepresidente de la Nación. El art. 98 de la Constitución argentina precisa que si la fórmula más votada en la primera vuelta, hubiere obtenido el cuarenta por ciento de los votos afirmativos y si existiere una diferencia mayor de diez puntos con relación a la fórmula que le siguiere en número de votos, entonces sus integrantes serán proclamados como Presidente y Vicepresidente de la Nación.

En lo que respecta al sistema de gobierno, corresponde precisar que el art. 87 de la Constitución argentina de 1994, establece que: "El Poder Ejecutivo de la Nación será desempeñado por un ciudadano con el título de "Presidente de la Nación Argentina"". El art. 99 de la Constitución argentina enumera las atribuciones del Presidente de la Nación en sus veinte numerales. El art. 100 prevé la figura del Jefe de Gabinete y de los demás Ministros Secretarios, cuyo número y competencia serán establecidos por ley especial, y tienen el cometido de refrendar y legalizar los actos del Presidente de la Nación por medio de su firma. Prescribe que el Jefe de Gabinete tiene responsabilidad política ante el Congreso y enumera sus competencias.

En la doctrina argentina, DROMI y MENEM afirman: *"La figura del jefe de gabinete es al sistema presidencialista lo que el primer ministro es a los sistemas parlamentaristas. Coincidimos con Manuel Aragón Reyes cuando considera que en el sistema presidencialista el presidente es el auténtico "director" del gobierno y el jefe de gabinete ejecuta la acción de gobierno y coordina en su medida las*

funciones de los demás miembros del Poder Ejecutivo (Gobierno y Cortes, p. 9).

*“El jefe de gabinete no instala un ejecutivo colegiado, sino que se halla siempre subordinado al presidente, ocupa un espacio burocrático de la mayor jerarquía en la conducción administrativa de la República, pero dentro del marco de la institución ministerial (Ruiz Moreno, Isidoro y otros, *Función constitucional de los ministros*, p. 177; Zuanich, Alfredo, *La institución ministerial*, p. 73)*

*“El presidente sigue siendo el presidente, Jefe supremo, jefe ejecutivo y jefe político. No obstante, tiene un ministro que es jefe administrativo, y que se llama jefe de gabinete. Entre nosotros, se podrá seguir diciendo como en Estados Unidos que “elegimos un rey por cuatro años”, como señala Edward Corwin, en las palabras iniciales de su obra *El Poder Ejecutivo, Función y poderes*” (21).*

BIDART CAMPOS por su parte, señala que *“por un lado, el presidente de la república retiene la jefatura del estado y la del gobierno (art. 99, inc. 1º), pero la jefatura de la administración ha recibido un deslinde bastante ambiguo: el presidente es responsable “político” de la administración general del país (art. 99, inc. 1º) y el jefe de gabinete de ministros “ejerce” esa administración general (art. 100, inc. 1º)” (22).*

VI.2.- La Constitución de Brasil.

La Constitución de Brasil de 1988, consagra también un sistema de gobierno presidencial. El art. 76 de la Constitución brasileña establece: “El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, auxiliado por los Ministros de Estado”. La elección del Presidente de Brasil se hace en forma directa por la ciudadanía, siendo elegido el candidato de un partido político que obtenga mayoría absoluta de votos; si en la primera vuelta ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta, entonces se hace una segunda vuelta o “ballotage” entre los dos candidatos más votados.

Sobre el particular, enseña FERREIRA MENDES que: *“El Presidente de la República acumula las funciones de Jefe de Estado y de Jefe de Gobierno. De ahí el amplio elenco de atribuciones que le*

(21) DROMI, ROBERTO y MENEM, EDUARDO, “La Constitución reformada”, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, pág. 330.

(22) BIDART CAMPOS, GERMÁN J., “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, EDIAR, Buenos Aires, 1995, Tomo VI, pág. 417.

confiere la Constitución en el plano de la alta dirección del Estado, en las relaciones internacionales y en el plano de la Administración Federal” (23). Véase que los Ministros en Brasil son auxiliares del Presidente de la República, siendo nombrados y cesados por éste en cualquier momento. Los Ministros tienen como competencia la de re-ferendar los actos y decretos firmados por el Presidente de la República (art. 87, I).

El art. 84 de la Constitución Federal de Brasil de 1988, prescribe que compete privativamente al Presidente de la República, entre otras competencias, la de nombrar a los Ministros de Estado y al Abogado General de la Unión; ejercer con el auxilio de los Ministros de Estado, la dirección superior de la Administración Federal; proveer y suprimir los cargos públicos federales en la forma prevista en la ley; nombrar al Presidente del Banco Central, previa venia del Senado; nombrar a los miembros del Consejo de la República y del Consejo de Defensa Nacional; expedir decretos y reglamentos para la fiel ejecución de la ley; disponer mediante decreto de la organización y funcionamiento de la Administración Federal, y la extinción de las funciones o cargos públicos cuando estén vacantes; ejercer el mando supremo de las Fuerzas Armadas, nombrando a los Comandantes de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica; nombrar, con venia del Senado, a los miembros del Supremo Tribunal Federal y de los Tribunales Superiores; dictar medidas provisorias con fuerza de ley, en los términos previstos por el art. 62 de la Constitución brasileña.

VI.3.- La Constitución de Chile

La Constitución de Chile de 2005, también consagra un sistema de gobierno presidencial, dado que el art. 24 reza: “El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado. Su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

El Presidente de Chile es elegido en forma directa por la ciudadanía, por mayoría absoluta de votos, y si en la primera vuelta ningún candidato obtiene dicha mayoría, se va a una segunda vuelta o “ballotage” entre los dos candidatos más votados, de acuerdo a lo

(23) FERREIRA MENDEZ, GILMAR, MARTIRES COELHO, INOCENCIO, GONET BRANCO, PAULO GUSTAVO, “Curso de Direito Constitucional”, Editora Saraiva, San Pablo, 2009, pág. 956.

que prescribe el art. 26 de la Constitución chilena. Tiene como competencia nombrar y remover libremente a los ministros de Estado, subsecretarios, intendentes y gobernadores (Constitución, art. 32 ord. 7º). Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado, conforme a lo dispuesto por el art. 33 de la Constitución de Chile de 2005. Se prevé además en el art. 35 de la Constitución chilena, que los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito.

El art. 32 establece las atribuciones especiales del Presidente de Chile, entre las que se encuentra la iniciativa legislativa, la sanción y promulgación de las leyes; dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley; convocar a plebiscitos; declarar los estados de excepción; ejercer la potestad reglamentaria; designar a los embajadores y ministros diplomáticos y los representantes ante organismos internacionales; nombrar al Contralor General de la República con acuerdo del Senado; nombrar y remover a los funcionarios de confianza; nombrar a los magistrados y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones y a los jueces letrados, a proposición de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones; nombrar a los miembros del Tribunal Constitucional que le corresponde designar; nombrar al Fiscal Nacional; conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales; negociar, concluir y suscribir tratados; designar y remover a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros; asumir en caso de guerra, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas.

VI.4. La Constitución del Paraguay

La Constitución del Paraguay de 1992 establece en el art. 226 que: "El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República". El Presidente de la República y el Vicepresidente serán elegidos en forma directa por la ciudadanía, por mayoría simple de votos, previéndose una duración del mandato de cinco años, de acuerdo a lo previsto por los arts. 229 y 230 de la Constitución del Paraguay.

Colaboran con el Presidente de la República del Paraguay, los Ministros del Poder Ejecutivo, quienes son nombrados y removidos por éste, quienes de acuerdo con el art. 242 de la Constitución, son los jefes de la administración de sus respectivas carteras, bajo la dirección del Presidente de la República. Convocados por el Presidente de la República,

los Ministros se reúnen en Consejo de Ministros, a fin de coordinar las tareas ejecutivas, impulsar la política del gobierno y adoptar decisiones colectivas, según el art. 243 de la Constitución paraguaya (24).

El Presidente de la República del Paraguay es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, teniendo como competencias de acuerdo con el art. 238 de la Constitución del Paraguay, entre otras, la de representar al Estado y dirigir la administración general del país; cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes; tiene iniciativa legislativa, promulga, publica y reglamenta las leyes; puede vetar en forma total o parcial las leyes sancionadas por el Congreso; dictar decretos con la firma del Ministro respectivo; nombra y remueve a los Ministros del Poder Ejecutivo, al Procurador General de la República y a los funcionarios de la Administración Pública; dirige las relaciones exteriores, pudiendo declarar el Estado de Defensa Nacional en caso de agresión externa; es Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, pudiendo nombrar por sí y remover a los Comandantes de la Fuerza Pública; proponer al Congreso proyectos de ley, con solicitud de urgente consideración.

VI.5.- La Constitución de Ecuador

La Constitución de Ecuador de 2008 establece en el art. 141 que: "La Presidente o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe de Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública". Se prevé la existencia de la Vicepresidencia de la República, siendo elegidos la Presidenta o el Presidente y el Vicepresidente por la ciudadanía por mayoría absoluta de votos válidos emitidos, y si en la primera votación ningún binomio de candidaturas hubiera logrado la mayoría absoluta, se realizará una segunda vuelta electoral dentro de los cuarenta y cinco días, participando los dos binomios más votados en la primera vuelta, según el art. 143 de la Constitución. No es necesaria la segunda vuelta, si el binomio que obtuvo el primer lugar en la primera vuelta, tiene al menos el cuarenta por ciento de los votos válidos y una diferencia de diez puntos porcentuales sobre el binomio ubicado en segundo lugar. El período de gobierno de la Presidenta o del Presidente de la República es de cuatro años, de acuerdo con el art. 144 de la Constitución ecuatoriana.

Las Ministras y los Ministros son de libre nombramiento y remoción por la Presidenta o Presidente de la República, de conformidad con lo dispuesto por el art. 151 de la Constitución, teniendo como competen-

(24) CORREA FREITAS, RUBEN, "Derecho Constitucional Contemporáneo", F.C.U., Mdeo., 1993, Tomo I, pág. 41.

cias la de ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión, así como presentar ante la Asamblea Nacional los informes que les sean requeridos y comparecer cuando sean convocados o sometidos a enjuiciamiento político, según prescribe el art. 154 de la Constitución ecuatoriana de 2008.

En cuanto a las competencias de la Presidenta o Presidente de la República de Ecuador, corresponde precisar que de acuerdo con el art. 147 de la Constitución son atribuciones y deberes, además de los que determine la ley, entre otros los siguientes: cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los tratados internacionales y las demás normas jurídicas; presentar al momento de asumir el cargo ante la Asamblea Nacional los lineamientos fundamentales de las políticas y acciones que desarrollará durante su ejercicio; definir y dirigir las políticas públicas de la Función Ejecutiva; dirigir la administración pública en forma desconcentrada y expedir los decretos necesarios; crear, modificar y suprimir los ministerios, entidades e instancias de coordinación; enviar la pro forma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional; nombrar y remover a las ministras y ministros de Estado y a las demás servidoras y servidores públicos; definir la política exterior, suscribir y ratificar los tratados internacionales y nombrar y remover a embajadores y jefes de misión; participar con iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes; sancionar y promulgar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional; expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes; convocar a consulta popular; ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y designar a los integrantes del alto mando militar y policial; indultar, rebajar o conmutar las penas de acuerdo con la ley.

VI.6.- La Constitución de Bolivia

La Constitución de Bolivia de 2009 establece en el art.165 que: "El Órgano Ejecutivo está compuesto por la Presidenta y el Presidente del Estado, la Vicepresidenta o el Vicepresidente del Estado, y las Ministras y los Ministros de Estado". La elección se hace por sufragio universal, obligatorio, directo, libre y secreto, siendo elegidos aquellos candidatos que hayan reunido el cincuenta por ciento más uno de los votos válidos; o quienes hayan obtenido un mínimo del cuarenta por ciento de los votos válidos, con una diferencia de al menos diez por ciento con la segunda candidatura. Si ninguna de las candidaturas obtiene estas mayorías, entonces se realizarán una segunda vuelta electoral, entre las dos candidaturas más votadas, de acuerdo a lo previsto en el art. 166 de la Constitución boliviana.

Son competencias de la Presidenta o del Presidente del Estado, de acuerdo a lo establecido en el art. 172 de la Constitución de Bolivia de 2009, además de las que establece esta Constitución y la ley, las siguientes: cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes; mantener y preservar la unidad del Estado boliviano; proponer y dirigir las políticas de gobierno y de Estado; dirigir la administración pública y coordinar la acción de los Ministros de Estado; dirigir la política exterior; suscribir tratados internacionales; nombrar servidores públicos diplomáticos y consulares y admitir a los funcionarios extranjeros en general; solicitar la convocatoria extraordinaria de la Asamblea Legislativa Plurinacional; promulgar las leyes; dictar decretos supremos y resoluciones; administrar las rentas estatales y decretar su inversión; presentar el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado; hacer cumplir las sentencias de los tribunales; decretar amnistía o indulto, con la aprobación de la Asamblea Legislativa Plurinacional; preservar la seguridad y la defensa del Estado; designar y destituir al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y a los Comandantes del Ejército, de la Fuerza Aérea, de División y de Brigada; a Almirante, Vicealmirante y Contralmirante y a General de Policía; crear y habilitar puertos; designar a las Ministras y a los Ministros de Estado; designar a la Procuradora o al Procurador General del Estado; presentar proyectos de ley de urgencia económica; declarar el estado de excepción.

Las Ministras y los Ministros de Estado tienen como atribuciones según el art. 175 de la Constitución de Bolivia de 2009, las de proponer y coadyuvar en la formulación de las políticas generales del Gobierno; proponer y dirigir las políticas gubernamentales en su sector; la gestión de la Administración Pública en el ramo correspondiente; dictar normas administrativas en el ámbito de su competencia; proponer proyectos de decreto supremo y suscribirlos con la Presidenta o el Presidente del Estado.

VI.7.- La Constitución de Colombia

La Constitución de Colombia de 1991 prescribe en el art. 188 que "El Presidente de la República simboliza la unidad nacional y al jurar el cumplimiento de la Constitución y de las leyes, se obliga a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos". El art. 189 de la Constitución de Colombia a su vez, expresa que el Presidente de la República es Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. La elección del Presidente de la República se hace por un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos de los ciudadanos, según el art. 190 de la Constitución. Si ningún candidato

obtiene dicha mayoría, se hace una segunda vuelta con los dos candidatos más votados.

En cuanto a las competencias del Presidente de la República, están detalladas en el art. 189 de la Constitución de Colombia, en un total de 28 numerales, destacándose entre otras las siguientes: nombrar y separar libremente a los Ministros del Despacho y a los Directores de Departamentos Administrativos; dirigir las relaciones internacionales; nombrar a los agentes diplomáticos y consulares; celebrar tratados o convenios; dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo de las Fuerzas Armadas; conservar el orden público; dirigir las operaciones de guerra; proveer a la seguridad exterior de la República; instalar y clausurar las sesiones del congreso en cada legislatura; sancionar las leyes; promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento; ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la ejecución de las leyes; nombrar a los presidentes, directores o gerentes de los establecimientos públicos nacionales.

En relación a los Ministros, la Constitución prescribe en el art. 208 que son los jefes de la administración en su respectiva dependencia y que bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas atinentes a su despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley.

VI.8.- La Constitución de Perú

La Constitución de Perú de 1993, tiene un sistema orgánico diferente del Poder Ejecutivo, que se aparta de los modelos que hemos visto hasta ahora en América Latina, porque tiene un Presidente de la República, un Primer Ministro y un Consejo de Ministros.

De acuerdo con el art. 110 de la Constitución de Perú, el Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación. Para ser elegido se requiere obtener más de la mitad de los sufragios, pero si ninguno de los candidatos obtiene mayoría absoluta, se procede a una segunda elección entre los dos candidatos más votados, según el art. 111 de la Constitución.

Las competencias del Presidente de la República están detalladas en el art. 118 de la Constitución de Perú, previéndose entre otras las de cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales; representar al Estado; dirigir la política general del Gobierno; velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República; convocar al Congreso a sesiones extraordinarias; dirigir

mensajes al Congreso; ejercer la potestad de reglamentar las leyes, dictar decretos y resoluciones; cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales; dirigir la política exterior; celebrar y ratificar tratados; nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros; recibir los agentes diplomáticos extranjeros; presidir el sistema de defensa nacional; declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso; administrar la hacienda pública; dictar decretos de urgencia con fuerza de ley, dando cuenta al Congreso; conceder indultos y conmutar penas.

En cuanto al Consejo de Ministros, el art. 119 de la Constitución de Perú prevé que "La dirección y la gestión de los servicios públicos están confiadas al Consejo de Ministros, y a cada ministro en los asuntos que competen a la cartera a su cargo". Se declara en el art. 120 de la Constitución, que son nulos los actos del Presidente de la República que carecen del refrendo ministerial. Los ministros reunidos, forman Consejo de Ministros según el art. 121 de la Constitución, el que tiene su Presidente. Corresponde al Presidente de la República presidir el Consejo de Ministros cuando lo convoca o cuando asiste a sus sesiones. El Presidente de la República es quien nombra y remueve al Presidente del Consejo de Ministros; nombra y remueve a los demás Ministros con el acuerdo del Presidente del Consejo de Ministros.

El Consejo de Ministros es responsable políticamente ante el Congreso, pudiendo ser censurado. En tal sentido, el Presidente del Consejo de Ministros con los demás Ministros, debe concurrir al Congreso dentro de los treinta días de haber asumido, para exponer y debatir la política general del gobierno y las principales medidas de su gestión, de acuerdo con lo previsto por el art. 130 de la Constitución. También el Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza, según el art. 133 de la Constitución. El Presidente de la República tiene la facultad para disolver al Congreso y convocar a nuevas elecciones, cuando éste haya censurado o negado el voto de confianza al Consejo de Ministros según reza el art. 134 de la Constitución.

VI.9.- La Constitución de Venezuela

La Constitución Bolivariana de Venezuela de 1999, establece en el art. 225 que "El poder ejecutivo se ejerce por el presidente o presidenta de la República, el vicepresidente ejecutivo o vicepresidenta ejecutiva, los ministros o ministras y demás funcionarios o funcionarias que determinen esta Constitución y la ley". Se aclara en el art. 226 de la

Constitución, que "El presidente o presidenta de la República es el jefe o jefa del Estado y del ejecutivo nacional, en cuya condición dirige la acción del gobierno". La elección del presidente o de la presidenta de la República, se hace por mayoría simple de votos, es decir que se proclamará electo a quien hubiere obtenido la mayoría de votos válidos.

Las atribuciones del presidente o de la presidenta de la República, están enumeradas en el art. 236 de la Constitución de Venezuela, previéndose que debe cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley; dirigir la acción del gobierno; nombrar y remover al vicepresidente o vicepresidenta ejecutiva y a los ministros o ministras; dirigir las relaciones exteriores de la República y celebrar y ratificar tratados, convenios o acuerdos internacionales; dirigir la Fuerza Armada Nacional en su carácter de comandante en jefe; ejercer el mando supremo de la Fuerza Armada Nacional; declarar los estados de excepción; dictar, previa autorización por una ley habilitante, decretos con fuerza de ley; convocar a la Asamblea Nacional a sesiones extraordinarias; reglamentar total o parcialmente las leyes; designar al Procurador General de la República; fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la administración pública nacional; disolver la Asamblea Nacional; convocar referendos en los casos previstos en la Constitución. Se precisa que los actos del presidente o presidenta de la República, deben ser refrendados para su validez por el vicepresidente ejecutivo o vicepresidenta ejecutiva y el ministro o ministra o ministros o ministras respectivos.

Los ministros o ministras son órganos directos del presidente o presidenta de la República, y reunidos con ésta o ésta y con el vicepresidente ejecutivo o vicepresidenta ejecutiva, integran el Consejo de Ministros, según reza el art. 242 de la Constitución de Venezuela. Los ministros o ministras pueden ser censurados por tres quintas partes de los integrantes presentes de la Asamblea Nacional, lo que implica su remoción de acuerdo con lo previsto en el art. 246 de la Constitución.

VII.- LAS CONSTITUCIONES URUGUAYAS

El Uruguay a lo largo de su historia constitucional, desde 1830 hasta la fecha, ha tenido un sistema de gobierno presidencial, con algunos elementos de parlamentarización del sistema, que en determinado momento, como por ejemplo en las Constituciones de 1934 y de 1942, se acentuó un poco más. Pero lo que es claro, es que Uruguay como el resto de los países de América Latina, no adoptó el sistema de gobierno parlamentario, y que las cortas experiencias parlamentaristas en la región, como fue el caso de Chile y de Brasil, fracasaron rotundamente.

En la **Constitución uruguaya de 1830**, el Presidente de la República era el Jefe Superior de la Administración general de la República, estándole especialmente cometidas la conservación del orden y tranquilidad en lo interior y de la seguridad en lo exterior, según rezaba en el art. 79 de la Constitución. El Presidente de la República era elegido en forma indirecta por mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General. El Presidente de la República era Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, estando asistido por Ministros que estaban a cargo de las Secretarías de Estado. Estos Ministros no eran meros Secretarios del Presidente de la República, como en el sistema de la Constitución norteamericana, porque si bien no integraban el Poder Ejecutivo, refrendaban todos los decretos y resoluciones que expedía el Presidente de la República, siendo además responsables de los decretos u órdenes que firmaran según el art. 86 de la Constitución de 1830. El art. 81 de la Constitución uruguaya de 1830, enumeraba las competencias del Presidente de la República, en forma similar como hemos visto lo hacen actualmente las Constituciones de varios Estados de América Latina. El art. 53 de la Constitución preveía que cada una de las Cámaras tenía la facultad de hacer venir a Sala a los Ministros del Poder Ejecutivo, para pedirles y recibir los informes que estimaran convenientes.

Sobre el particular, enseña GROS ESPIELL que: *“No hay duda de que los Ministros no tenían en la Constitución de 1830, un estatuto jurídico, igual al que presentan en el sistema presidencial típico. La expresa previsión de su existencia, la atribución de competencias propias (art. 86), la exigencia del refrendo obligatorio y el correspondiente señalamiento de su responsabilidad, así como las circunstancias de haberse establecido un régimen especial de llamado a Sala, daban a la situación de los Ministros en 1830 caracteres especialísimos. El Ministro no era así un simple autenticador de la firma presidencial; era en cambio, un órgano cuya voluntad era imprescindible para que el Poder Ejecutivo pudiera querer. Sin la firma ministerial el acto no valía”* (25).

BARBAGELATA por su parte expresa que *“los ministros en la Constitución de 1830 no están evidentemente en paridad de situación con el Presidente de la República, pero a pesar de que éste puede nombrarlos y separarlos a su albedrío, no son tampoco meros agentes suyos”* (26).

(25) GROS ESPIELL, HÉCTOR, “Evolución constitucional del Uruguay”, F.C.U., Mdeo., 2003, pág. 38.

(26) BARBAGELATA, ANÍBAL LUIS, “El constitucionalismo uruguayo a mediados del Siglo XIX”, F.C.U., Mdeo., 1978, pág. 41.

La **Constitución uruguaya de 1918**, introdujo cambios importantes en la integración del Poder Ejecutivo, dado que el art. 70 prescribía que "El Poder Ejecutivo es delegado al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Administración". Tanto el Presidente de la República como los miembros del Consejo Nacional de Administración, eran elegidos en forma directa por la ciudadanía, a mayoría simple de votantes. En el caso del Consejo Nacional de Administración, que se integraba con nueve miembros, le correspondían las dos terceras partes de la representación a la lista más votada, y la tercera parte a la lista más votada del partido que le siguiera en número de votos. En cuanto a las competencias, debemos precisar que al Presidente de la República le correspondía la representación del Estado en el interior y en el exterior, de acuerdo a lo previsto por el art. 79 de la Constitución de 1918, siendo que nombraba y destituía a los Ministros de Relaciones Exteriores, Guerra y Marina e Interior. El Consejo Nacional de Administración por su parte, tenía como competencias conforme a lo previsto por el art. 97 de la Constitución, todos los cometidos de administración que expresamente no se hayan reservado para el Presidente de la República, tales como los relativos a instrucción pública, obras públicas, trabajo, industrias y hacienda, asistencia e higiene. Los Ministros de Estado tenían un estatuto similar al de la Constitución de 1830, pudiendo ser llamados a Sala por cualquiera de las Cámaras para pedirles y recibir los informes que estimaran convenientes, si así lo disponía la tercera parte de sus miembros, conforme a lo dispuesto por el art. 50 de la Constitución de 1918, lo que fue considerado como un derecho de las minorías parlamentarias.

Al estudiar este tema, afirma GROS ESPIELL que: *"Los Ministros no eran, al igual que en 1830, responsables políticamente ante el Parlamento; es decir, que los intentos de establecer un régimen parlamentario que se esbozaron en el proceso de la reforma, no pudieron lograr su consagración. Pero, sin embargo, al facilitarse el llamado a Sala (art. 50), al preverse otros institutos de contralor parlamentarios (arts. 49 y 51), al hacerse compatible el cargo de Ministro con el de Legislador -ya que los Legisladores llamados a ser Ministros mantenían su cargo legislativo, quedando sólo suspendidos en él mientras ejercieran funciones ministeriales (art. 111)-, al permitirse la concurrencia de los Ministros, aunque no fueran Legisladores, al recinto parlamentario (art. 112) y al elevarse la jerarquía de los Ministros por la asignación de competencias propias (art. 113), se*

acentuaban los elementos que podían hacer políticamente posible una parlamentarización del sistema” (27).

Podemos afirmar que las dos primeras Constituciones uruguayas, se inscribieron dentro de lo que la doctrina afirmó como sistemas de gobierno “cuasi-presidencialistas” o “presidencialistas a la manera latinoamericana”, por la incorporación en la Constitución de institutos típicos del sistema de gobierno parlamentario, como es el caso del “llamado a Sala” a los Ministros, el “pedido de datos e informes” y el “refrendo ministerial” de los actos del Presidente de la República (28).

La **Constitución uruguaya de 1934**, que surgió luego del golpe de Estado del Dr. Gabriel Terra el 31 de marzo de 1933, trajo consigo una serie de novedades en lo que se refiere a la organización del Poder Ejecutivo y a las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, habiendo incorporado institutos típicos del sistema de gobierno parlamentario, como la censura parlamentaria a los Ministros del Poder Ejecutivo y la disolución parlamentaria por parte del Presidente de la República. En efecto, el Poder Ejecutivo pasó a estar integrado por el Presidente de la República actuando con un Consejo de Ministros, de acuerdo a lo previsto por el art. 146 de la Constitución de 1934. El Poder Ejecutivo podía actuar de dos formas, en el Acuerdo del Presidente de la República con uno o varios Ministros, o con el Consejo de Ministros, según lo preveía el art. 158. El Presidente y el Vicepresidente de la República eran elegidos en forma directa por la ciudadanía, a mayoría simple de votantes, por el sistema del doble voto simultáneo, por lo que se votaba al lema o partido político y a los candidatos, de conformidad con el art. 149 de la Constitución.

Los Ministros que integraban el Poder Ejecutivo, eran designados por el Presidente de la República entre ciudadanos que contaran con apoyo parlamentario, previéndose que cinco o seis de los nueve Ministros, pertenecían a la mayoría que hubiere triunfado en las elecciones nacionales, y tres Ministros le correspondían al partido que en dicha elección le siguiera en número de votos, según lo previsto por el art. 163 de la Constitución de 1934. El art. 158 de la Constitución enumeraba en 24 numerales las competencias del Poder Ejecutivo, no ya del Presidente de la República como en las Constituciones de 1830 y de 1918. Los Ministros de Estado podían ser censurados por parte de la Asamblea General, por sus actos de administración o de gobierno, conforme a lo

(27) GROS ESPIELL, HÉCTOR, “Evolución constitucional del Uruguay”, pág. 67.

(28) CORREA FREITAS, RUBEN, “Derecho Constitucional Contemporáneo”, F.C.U., Mdeo, 2009, Tomo II, N° 181, págs. 19-21.

dispuesto por el art. 137 de la Constitución, pudiendo el Presidente de la República observar el voto de censura si era pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes de la Asamblea General. Si la Asamblea General mantenía el voto de censura por un número inferior a los dos tercios, entonces el Presidente de la República podía disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones parlamentarias, de conformidad con el art. 141 de la Constitución. La nueva Asamblea General electa podía mantener o revocar el voto de censura por mayoría absoluta, pero si mantenía el voto de censura, se producía la caída del Presidente de la República y del Consejo de Ministros según el art. 143.

Al estudiar esta reforma constitucional de 1934, expresa el Dr. GROS ESPIELL que *"En el dilema entre el sistema presidencial y el parlamentarismo, la Constitución de 1934 se inclinó por este último, aunque reglamentándolo en una forma muy especial, por lo que pudo decirse que se trataba de un caso de semiparlamentarismo o parlamentarismo racionalizado, de características muy particulares"* (29).

Pero agrega estos conceptos que me parecen medulares para entender cabalmente la realidad del sistema político uruguayo: *"El sistema ideado por los Constituyentes de 1934, para la organización del Poder Ejecutivo, no dio los frutos que de él se esperaban. En primer término, el Consejo de Ministros nunca funcionó como un órgano moderador y controlador del poder presidencial. El Ejecutivo siguió centrado únicamente en el Presidente de la República y los Ministros, nombrados y revocados por él, nunca tuvieron en el seno del Consejo la fuerza política necesaria para hacer actuar este órgano de acuerdo con las finalidades que inspiraron su creación"* (30).

La Constitución uruguaya de 1942, no aportó mayores novedades con relación a la Constitución de 1934 en lo que se refiere al sistema de gobierno, excepto en lo que se relaciona con la coparticipación obligatoria en el Consejo de Ministros, que fue eliminada. El art. 162 de la Constitución previó que el Presidente de la República debía adjudicar los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con el apoyo parlamentario, aseguraran su permanencia en el cargo. Pero no obstante, se facultó para que el Presidente de la República pudiera adjudicar siempre cuatro Ministerios dentro del lema del Partido que lo eligió.

(29) GROS ESPIELL, HÉCTOR, "Evolución constitucional del Uruguay", pág. 86.

(30) GROS ESPIELL, HÉCTOR, "Evolución constitucional del Uruguay", pág. 87.

La **Constitución uruguaya de 1952**, tuvo la originalidad de consagrar una nueva forma de integración del Poder Ejecutivo, con un Consejo Nacional de Gobierno (art. 149), integrado por nueve miembros, seis por la mayoría y tres por la minoría (arts. 150 y 151), cuya Presidencia era rotativa y anual entre los cuatro primeros Consejeros de la mayoría (art. 158). Los Ministros de Estado eran responsables políticamente ante el Parlamento, pudiendo ser censurados por la Asamblea General lo que determinaba la renuncia inmediata de los Ministros, pero el Consejo Nacional de Gobierno no podía observar el voto de censura, ni disolver al Parlamento como en las Constituciones de 1934 y de 1942, según lo previsto por los artículos 147 y 148 de la Constitución de 1952.

Esta solución fue agria y duramente criticada por JIMENEZ DE ARECHAGA, al expresar: *"Esta reforma habría resuelto el problema atribuyendo el gobierno al Consejo Nacional de Gobierno y las responsabilidades a los Ministros. Es una fórmula que ya encontramos en las religiones antiguas, en las cuales era muy común que los pecados de los hombres pudieran ser lavados con el sacrificio de los corderos"*. Continuando con las severas críticas a la fórmula ideada por la Constitución de 1952, afirmó JIMENEZ DE ARECHAGA: *"Se ha producido así un desdoblamiento propicio para las soluciones políticamente menos deseables; los hombres que pueden decidir: no responsables; los hombres que no pueden decidir: pasibles de responsabilidad. Sólo en caso de delito se verán igualmente alcanzados por su responsabilidad los miembros del Consejo y los Ministros"* (31).

Considero que el sistema de gobierno de la Constitución uruguaya de 1952, fue típicamente presidencialista, a pesar de la fórmula colegiada en la integración del Poder Ejecutivo, apartándose de las soluciones parlamentaristas de las Constituciones de 1934 y de 1942.

Por último, la **Constitución uruguaya de 1967**, volvió al régimen de organización del Poder Ejecutivo con un Presidente de la República y un Consejo de Ministros, en forma similar a la Constitución uruguaya de 1942. En tal sentido, el art. 149 de la Constitución uruguaya vigente prescribe: "El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, de acuerdo a lo establecido en esta Sección y demás disposiciones concordantes". El Presidente y el Vicepresidente de la República son elegidos en forma directa por la ciudadanía, por mayoría absoluta de votantes, según lo dispuesto por el art. 151 de la

(31) JIMENEZ DE ARECHAGA, JUSTINO, "La Constitución del Uruguay de 1952", Ed. C.E.D., Mdeo., 1965, Tomo III, págs. 597-598 y 611.

Constitución en la redacción dada por la Reforma Constitucional de 1997. Cada partido político sólo puede presentar una candidatura a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República. Se prevé además que si ninguna de las candidaturas obtiene la mayoría absoluta en la primera vuelta, se va a una segunda vuelta o "ballotage" entre las dos candidaturas más votadas.

Los Ministros son designados y removidos por resolución directa del Presidente de la República, entre ciudadanos que por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo, según lo prevé el art. 174 de la Constitución. Los Ministros son responsables políticamente ante el Parlamento, pudiendo ser censurados por la Asamblea General, por mayoría absoluta de votos del total de componentes, de acuerdo con el art. 148 de la Constitución. Si la moción fuere aprobada por menos de dos tercios de la Asamblea General, el Presidente de la República puede observar el voto de censura y si la Asamblea General mantiene el voto de censura por menos de tres quintos del total de componentes, el Presidente de la República puede dictar un decreto con su sola firma, manteniendo al o a los Ministros censurados, disolviendo las Cámaras y convocando a nuevas elecciones parlamentarias. La nueva Asamblea General electa puede ratificar o revocar el voto de desaprobación, por mayoría absoluta del total de componentes. Si mantiene el voto de censura, entonces caerá el Consejo de Ministros. Pero a diferencia de las Constituciones de 1934 y de 1942, el Presidente de la República no cae.

En el sistema constitucional uruguayo, el Presidente de la República es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Como Jefe de Estado, el Presidente de la República tiene una serie de competencias, que las ejerce con su sola firma, no requiriéndose el refrendo ministerial, como es el ejemplo de la representación del Estado en el interior y en exterior (Constitución, art. 159), la designación y remoción de los Ministros de Estado (Constitución, art. 174), la designación y remoción del Secretario y Prosecretario de la Presidencia de la República (Constitución, art. 168 numeral 26), la designación y remoción del Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (Constitución, art. 230), convocar al Consejo de Ministros (Constitución, art. 161), la observación del voto de censura y la disolución del Parlamento (Constitución, art. 148), el requerimiento a la Asamblea General de un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros (Constitución, art. 174), la declaración de que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario (Constitución, art. 175).

Las atribuciones o competencias del Poder Ejecutivo, pueden ejercerse por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, o por el Presidente en acuerdo con uno o varios Ministros (Constitución, arts. 149 y 168). Pero determinadas atribuciones o competencias sólo pueden ser ejercidas en forma exclusiva, originaria y necesaria por el Presidente de la República con el Consejo de Ministros (Constitución, arts. 160, 168 ord. 7º, num. 16, 19 y 24, 174, 175, 181 ord. 8º, 187 y 198).

En la doctrina uruguaya, afirma CASSINELLI MUÑOZ que *“el sistema constitucional uruguayo, por lo tanto, es suficientemente flexible como para que pueda darse el caso de que el Jefe de Estado actúe políticamente como Jefe de Gobierno, es decir, que el Poder Ejecutivo funcione políticamente como un régimen presidencial”*. *“Pero también puede ocurrir, sin violar la Constitución y sin idea de reformarla, que si las circunstancias políticas cambian y la orientación política del Presidente de la República deja de tener apoyo parlamentario, y se ve obligado por ende a designar un elenco ministerial contrario a sus convicciones políticas, podrá la posición del Jefe de Estado reducirse a una mera posición de Jefe de Estado, y participar, solamente, como un voto minoritario, en la actuación de la Jefatura de Gobierno colegiada que sería el Consejo de Ministros”* (32).

Por su parte, CAGNONI luego de analizar los sistemas de gobierno presidencial, parlamentario y semipresidencial, enseña: *“La peculiar, sí que compleja posición institucional del Presidente uruguayo en el designio y en la asignación de atribuciones que establece la Constitución, no permite una descripción como la que viene de hacerse con respecto a los tres tipos de gobierno”*. En efecto, según el citado constitucionalista uruguayo el Presidente de la República posee las potestades típicas de un Jefe de Estado, *“Pero el Presidente de la República, además, y no es poco lo que la Constitución le adjudica en este sector, gobierna: artículos 149, 160, 168. Se trata de una Jefatura de Gobierno de características ajenas o distintas, en puntos esenciales, a una típica Jefatura de Gobierno de un sistema parlamentario, y se asemejan a las de Gobierno de un régimen presidencial o semi presidencial”* (33).

(32) CASSINELLI MUÑOZ, HORACIO, “Derecho Público”, F.C.U., Mdeo., 2002, N° 207, pág. 242.

(33) CAGNONI, JOSÉ ANÍBAL, “El Derecho Constitucional Uruguayo”, Mdeo., 2006, págs. 278-279.

Finalmente, el destacado Profesor GROS ESPIELL analiza con particular brillo las características del sistema de gobierno uruguayo, expresando que sin bien el actual régimen constitucional uruguayo posee algunos elementos del sistema parlamentario, sin embargo faltan otros, como la separación entre la Jefatura de Estado y la Jefatura de Gobierno, la irresponsabilidad política del Jefe de Estado y la responsabilidad política del Jefe de Gobierno o Primer Ministro y de su gabinete, la presentación del gabinete al Parlamento para el voto inicial de confianza. Concluye GROS ESPIELL afirmando que *“Si, en el marco de los textos constitucionales hubiera que calificar al sistema uruguayo, se podría decir que es semipresidencial. Sin embargo, no se puede olvidar que un importante sector de la doctrina, y yo mismo hace años, lo denominé semi-parlamentario o forma atípica del neoparlamentarismo o parlamentario racionalizado”* (34).

A mi juicio, la Constitución de 1967, con la reforma de 1997, consagra un sistema de gobierno “presidencial atenuado” o “semi-presidencial”, con algunos institutos típicos del parlamentarismo, tal como lo he afirmado desde hace varios años (35). No se puede sostener que estemos ante un sistema parlamentario o semi-parlamentario, por el hecho de que los Ministros son responsables ante el Parlamento, que pueden ser censurados por la Asamblea General y que eventualmente el Presidente de la República puede disolver al Parlamento. Aquí la figura clave del gobierno es el Presidente de la República, y más aún después de la Reforma Constitucional de 1997, que es elegido por mayoría absoluta de la ciudadanía o eventualmente en un “ballotage”. Se trata de un líder político y no de una figura decorativa, como son los Presidentes de la República en los sistemas parlamentarios en Alemania, Italia e Israel. Los Ministros de Estado en el sistema uruguayo, dependen de la confianza política del Presidente de la República, son designados y removidos por el Presidente de la República, y en caso de enfrentamiento político con el Presidente de la República o con el Parlamento, los que caen son los Ministros y no el Presidente de la República. En definitiva, el Presidente de la República es quien imprime la orientación política del gobierno.

VIII.- CONCLUSIONES

Este análisis que hemos hecho del Derecho Constitucional Comparado de América Latina, y en especial de las Constituciones uruguayas,

(34) GROS ESPIELL, HÉCTOR, “Estudios Constitucionales”, pág. 339.

(35) CORREA FREITAS, RUBEN, “Derecho Constitucional Contemporáneo”, Tomo I, N° 70, pág. 136.

nos permite concluir que con excepción de la Constitución uruguaya de 1967, todas las Constituciones de América Latina le atribuyen las competencias del Poder Ejecutivo al Presidente de la República. Incluso la Constitución de Perú de 1993, que tiene un Primer Ministro y un Consejo de Ministros.

En ese sentido, la Constitución uruguaya vigente se aparta de los modelos latinoamericanos, atribuyéndole las competencias del Poder Ejecutivo al Presidente de la República en acuerdo con el Ministro, con los Ministros o con el Consejo de Ministros. La Constitución uruguaya le asigna algunas competencias propias al Presidente de la República, como Jefe de Estado, pero como vimos son muy escasas. Pero incluso la Constitución uruguaya de 1967, prescribe que determinadas competencias sólo se pueden ejercer por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros.

El sistema de gobierno predominante en la región, es el sistema de gobierno presidencial, con diferentes modalidades. En algunos casos, como es el ejemplo de Argentina y de Brasil, podemos afirmar que estamos ante el modelo clásico del sistema cuasi-presidencial latinoamericano. En el caso de las Constituciones de Perú de 1993 y de Uruguay de 1967, el modelo se acerca más al del presidencialismo atenuado o semi-presidencialismo, en forma similar a las Constituciones francesa de 1958 y de Portugal de 1976. En el Uruguay no existe la figura del Primer Ministro, lo que a mi juicio equilibraría aún más el sistema político, pero de todas maneras nada impide la calificación como sistema de gobierno "semi-presidencial" o "presidencial atenuado".

Con acierto, ha dicho el Profesor GROS ESPIELL, analizando la evolución constitucional uruguaya, que *"El régimen parlamentario, necesario fruto de la historia y de una especial realidad política, no llegó nunca a funcionar realmente en el Uruguay. Ni siquiera los intentos constitucionales de introducir elementos de parlamentarización, parciales y limitados, en las Constituciones de 1934, 1942, 1952 y 1966 -que por los demás presentan diferencias entre sí- consiguieron que se lograra una plena y eficaz aplicación de las normas pertinentes de estas Constituciones"* (36).

Estas reflexiones deben servir para tener una visión comparada de la realidad constitucional latinoamericana, valorando la evolución histórica del constitucionalismo uruguayo, en el que ha habido una preocupación constante por la admisión de institutos típicos del

(36) GROS ESPIELL, HÉCTOR, "Estudios Constitucionales", 338.

sistema de gobierno parlamentario, pero que no ha llegado al punto de transformar al sistema de gobierno, excepto en las Constituciones uruguayas de 1934 y de 1942, pero que la realidad política se encargó de poner fin a las ilusiones parlamentaristas de los constituyentes. El tiempo y la experiencia política dirán si en algún momento podemos experimentar en el Uruguay un sistema de gobierno parlamentario. En Chile y en Brasil las experiencias fueron un fracaso. Pero ello no es obstáculo para que meditemos sobre la mejor forma de gobierno que asegure la plena vigencia de los derechos humanos, la prosperidad y felicidad de la ciudadanía.

Montevideo, 2 de mayo de 2010.