

VALADÉS RÍOS, Diego: *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2008, 255 pp.

La obra, «*La parlamentarización de los sistemas presidenciales*» que ahora presenta el Dr. Diego Valadés, no puede ser considerada como una mera reedición del trabajo publicado hace escasamente un año; por el contrario, rebasa incluso el concepto de segunda edición, en cuanto incorpora nuevos elementos no considerados en la edición previa, como es el caso de los textos constitucionales de amplias regiones geográficas, que aunque escasamente estudiadas por la doctrina, ello no significa que carezcan de una importancia emergente, y donde al viejo concepto del presidencialismo nacido con la Constitución norteamericana de 1787, se incorporan elementos de control al Ejecutivo provenientes del parlamentarismo europeo, tal es el caso de las Áreas Francófona y Lusitana en el continente africano, que el autor incorpora en la parte constitucional de referencia al presente trabajo; otro tanto acontece con el caso del siempre desconocido sistema político japonés, en el que el autor expone con suma claridad una realidad atípica en la que junto a la pervivencia de una forma de gobierno monárquica, que aunque es obligado hacerlo, difícilmente podemos encuadrar en el concepto de Monarquías Parlamentarias, al menos en lo que a tal entendemos en los sistemas europeos, destaca la existencia de un sistema de carácter presidencialista, clara-

mente influenciado en el constitucionalismo norteamericano. Incluye igualmente en la nueva edición a Haití, la República siempre olvidada en los manuales de Derecho Constitucional Comparado latinoamericanos y de cuyo texto el autor resalta su imprecisa terminología conceptual. Se completa igualmente la primera edición con la incorporación de las reformas constitucionales acaecidas en Ecuador, Francia y México, además del avanzado proyecto de reforma en el caso boliviano. En el primer caso, referente a las reformas constitucionales acaecidas en el mundo andino en 2008, consecuencia de la denominada «revolución bolivariana», iniciada con la Constitución venezolana de 1999, el autor pone de manifiesto junto a la confusión lingüística derivada de la inclusión de distinciones de «género» en el texto constitucional, *tan frecuentes y no siempre correctamente empleadas en el nuevo constitucionalismo hispanoamericano* (apreciación del que suscribe la reseña, y referida fundamentalmente al denominado constitucionalismo bolivariano, proclamado en los textos de Venezuela y Bolivia y Ecuador), ciertas deficiencias de técnica legislativa, algunas de ellas ya existentes en el constitucionalismo previo, como en el caso ecuatoriano; en la obra se resalta especialmente el sistema contradictorio de controles implantado en el texto ecuato-

riano de 2008, que en la opinión que sostiene el autor puede producir efectos negativos en la relación entre la Presidencia y el Parlamento, destacando al respecto el extremo de la inoperancia de los controles parlamentarios que se presenta, en los artículos 132.4 y 150, en los que conforme al primer precepto, la Asamblea puede destituir al presidente «por grave crisis económica y conmoción interna», y de acuerdo con el segundo precepto, el presidente puede disolver la Asamblea por grave crisis política y conmoción interna», es decir por las mismas causas, de tal forma, que como se resalta en la obra, «todo dependerá de quien actúe antes»; sin embargo, tal afirmación de perfecto equilibrio entre ambos órganos del Estado, no es completamente exacta, ya que al atribuir al Jefe del Estado, el artículo 150 la capacidad para disolver la Asamblea Nacional, «cuando a su juicio», ésta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, decanta a favor del Ejecutivo, el citado equilibrio institucional, aunque para que tal actuación presidencial se produzca sea preciso un dictamen previo de la Corte Constitucional, lo que como indica Valdés, «no atenúa los efectos autoritarios de la institución», proclamados más claramente en la siguiente causal del citado artículo, que permite la disolución del órgano parlamentario por el Presidente de la República, en el caso de que la Asamblea «de forma reiterada e injustificada obstruya la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna», de esta forma, se deja un amplio espacio para la discrecionalidad presidencial, que, como indica el autor de la obra, al contrario de lo que sucede en los sistemas parlamentarios, en el caso ecuatoriano cuando el Congreso rechaza el programa de gobierno, quien desaparece es el órgano de representación. Es por ello, que se concluye que el sistema adoptado en Ecuador incorpora mecanismos de control que, lejos

de contribuir al equilibrio y de estimular las conductas cooperativas entre los órganos del poder, auspicia la subordinación del Congreso con relación al Gobierno, o el enfrentamiento entre ellos.

Similar afirmación puede hacerse del caso boliviano, donde como indica el autor, con este sistema de carácter abierto donde ambas cámaras tienen la facultad para promover la interpelación que puede culminar en censura, y en el que aunque se fije la necesidad de alcanzar los dos tercios del total de integrantes, no se explicita la mayoría requerida en cada cámara para que se de curso a la moción, ni la frecuencia de su posible interposición, con lo que se favorece la posibilidad de una impugnación permanente que puede conducir a la parálisis del gobierno. o a un enfrentamiento frontal entre el Gobierno y el Congreso.

En el caso francés, tras un detenido y pormenorizado análisis tanto de las causas como del proceso constituyente de la Constitución de 1958, para lo que no solamente utiliza el análisis jurídico, sino que se vale de fuentes documentales de carácter histórico y sociológico, se exponen las transformaciones acaecidas en el sistema político francés, que desde un presidencialismo coincidente con el poder ejecutivo, ha evolucionado, en virtud de la «cohabitación», que ha atenuado numerosas facultades presidenciales, hasta un sistema de equilibrio en el funcionamiento de las instituciones, especialmente tras la reforma de 2008, donde el Parlamento asume funciones propias de un régimen parlamentario, como legislar, controlar al gobierno y evaluar las políticas públicas, quedando la Asamblea facultada para ratificar un mayor número de nombramientos presidenciales y precisar un sistema de responsabilidades que incluye al Presidente, que tiene la obligación de informar de manera personal y periódica a la Asamblea, aunque sin debatir con los parlamentarios; a cambio el Presidente de la República cuenta con la

atribución de poder disolver el Parlamento, sin necesidad de especificar la causa de tal decisión, lo que convierte tal atribución en un arma eficaz para consolidar la estabilidad del gobierno y garantizar la existencia de una mayoría que secunde los programas de gobierno.

Respecto a México, el trabajo analiza la reforma de 2008, que incluye dos modalidades de controles parlamentarios: la pregunta y la interpelación, que contienen algunos aspectos específicos, como es en el caso de las preguntas al Presidente, que sólo se pueden formular con motivo del informe anual del Presidente y han de ser escritas, cuyo cupo será fijado por cada una de las Cámaras, que han de aprobarlas antes en el pleno., de tal forma, que las preguntas han de ser consideradas de la Cámara y no de legislador concreto.; además las disposiciones internas de ambas cámaras han establecido, que los respectivos plenos expresarán su satisfacción o insatisfacción con las respuestas presidenciales.

En el caso de los miembros de gobierno y altos funcionarios, las preguntas pueden ser por escrito, debiendo reunir los requisitos indicados en el caso anterior, o bien de carácter oral, reflejando en este caso, no el sentimiento de la cámara, sino del legislador correspondiente. Debe destacarse, que las respuestas de los miembros del gabinete y altos funcionarios se hacen bajo «promesa de decir verdad», lo que abre un curioso elenco de posibilidades, difícil de evaluar, en el caso de que el interpelado faltara a este compromiso.

Destaca en el presente trabajo el capítulo VII «*La gobernabilidad de los sistemas presidenciales*», muy reformado respecto a la edición anterior; en el mismo, el autor parte de un detallado estudio de los orígenes y desarrollo de la institución parlamentaria, deteniéndose de forma especial en el Parlamento inglés, cuyo origen remonta, no como se hace habitualmente a la convocatoria realizada por

Simón de Monfort en 1264 durante el reinado de Enrique III, sino a los propios orígenes de la dominación normanda, con Guillermo el Conquistador, a partir de 1066, hasta llegar a la conformación de la institución parlamentaria en el Estado de Derecho, en el momento que se proclamará la Monarquía Constitucional, el presidencialismo, y la separación de poderes. Centra posteriormente el estudio en las funciones de control político, eje de todo sistema democrático, identificando dos variedades de controles políticos: los *controles impropios, formales o aparentes* y los *controles propios, materiales o reales*, siendo los primeros que generan una disfunción institucional, porque en la medida en que solo cumplen con una apariencia, carecen de positividad y eluden el principio de que en un sistema democrático «no puede haber un órgano del poder político que no esté sujeto a un control político»; siendo los segundos los que son los aplicados de manera efectiva. Respecto a la introducción de mecanismos de control parlamentario en el presidencialismo, el autor diferencia, en cuanto a su viabilidad, tres modelos que identifica como: modelo Filadelfia, correspondiente al caso norteamericano, el modelo Bonapartista, plebiscitario, caso de la mayor parte de las repúblicas latinoamericanas y el modelo de Gabinete, imperante en Europa.. Así mismo, el autor incide en la recepción en el constitucionalismo latinoamericano de instituciones de control procedentes de los sistemas parlamentarios, en la que tras destacar su procedencia europea, advierte del peligro que puede significar la mera traslación de una gama de instituciones parlamentarias, que en virtud de las características específicas de su sistema, pueden producir el efecto contrario.

Por último destaca el autor, que salvo excepciones, no quedan sistemas que puedan considerarse «puros», si se atiende a los modelos tradicionales en los que el parlamentario y el presidencial se inspi-

raron. En nuestro tiempo, concluye, sólo hay sistemas gobernables y no gobernables, y por lo general los primeros tienen que adoptar tantos instrumentos operativos como la experiencia recomienda.

* * *

ABSTRACT: *A democratic state should guarantee the concepts of freedom for its citizens (independently of its form of Government), political responsibility and accountability at government level and full cooperation between all political institutions. These ideas are vital, regardless of the political system or form of government. The system of presidential government should not be exempt from these ideas; because of this, institutions of control have been adopted from the system of Parliamentary Democracy. These controls are implemented without reducing the strength and vigor associated with presidential government at the turn of the 21st Century.*

RESUMEN: *El Estado Democrático, independientemente de su forma de Gobierno, debe garantizar la libertad de la ciudadanía, la responsabilidad política de los gobernantes y la cooperación de las instituciones políticas; el presidencialismo no puede ser una excepción a este respecto, de esta forma observamos como actualmente se incorporan a dicho sistema instituciones de control parlamentario provenientes de la democracia parlamentaria, sin que ello menoscabe el vigor y pujanza de que goza el presidencialismo en los albores del siglo XXI.*

KEY WORDS: *Parliament. Parliamentary control. Questions and involvement. Constitution. Government. Presidential Government.*

PALABRAS CLAVE: *Parlamento. Control parlamentario. Pregunta e interpelación.. Presidencialismo. Gobernabilidad. Constitución.*

CAYETANO NÚÑEZ RIVERO
*Profesor Titular de Derecho
 Constitucional UNED*