
LA NATURALEZA DEL RÉGIMEN DE GOBIERNO EN FRANCIA: ¿RÉGIMEN PARLAMENTARIO O RÉGIMEN PRESIDENCIAL?

Jaime Vidal Perdomo*

He recibido la cordial invitación de los señores José García Marcelo, Director, y Edgar Carpio Marcos, Secretario Académico, para colaborar con un estudio en el primer número de la Revista Peruana de Derecho Constitucional.

Quiero aceptar la honrosa invitación con un trabajo sobre la naturaleza del régimen de gobierno en Francia.

Como lo expone el título de la colaboración, tanto en el país de origen como afuera ha suscitado inquietudes políticas y académicas la clasificación del sistema de gobierno instaurado por la Quinta República francesa en una de las dos alternativas principales: ¿régimen parlamentario o régimen presidencial?

Francia sigue siendo un país de mucho interés para los políticos y los juristas latinoamericanos; la influencia que ha ejercido en este subcontinente, y la comunidad de un pensamiento latino —de variadas manifestaciones—, hace que entre nosotros sea un polo obligado del derecho comparado.

Además de estas razones de cultura general, América ha sido el continente del sistema presidencial; salvo la presencia histórica del parlamentarismo en el Canadá y en las otras naciones caribeñas que pertenecieron al Imperio Británico y en Haití. No puede sernos, entonces, indiferente, la evolución de una forma de separación de los poderes en una nación que, por contraste, ha querido permanecer dentro de las filas del sistema parlamentario, como ha ocurrido en Europa.

Dos circunstancias adicionales me mueven a escoger este sujeto académico: los poderes ampliados del Presidente de la República francesa se colocan dentro de una tendencia de “parlamentarismo racionalizado”; con ello se encuentra una vertiente de la doctrina constitucional que aumenta el panorama de la pesquisa intelectual y la hace propia del momento.

* **Profesor emérito de la Universidad del Rosario, Profesor honorario de la Universidad Nacional de Colombia.**

En segundo término, en el derecho latinoamericano —caracterizado por un fuerte presidencialismo—, he analizado ciertas tendencias a la introducción de mecanismos del régimen parlamentario; ese esquema, que puede ser más teórico que real, se observa en la Constitución del Perú de 1993 y en la Constitución reformada de la República Argentina de 1994.

Pero también en la Constitución colombiana de 1991 con el voto de censura (artículo 135.9), y en la Constitución boliviana de 1994.

Sobre estas cuestiones y bajo el título de *¿Tendencias parlamentarias en el nuevo constitucionalismo latinoamericano?* publiqué un estudio inicial en la *Revista de Derecho Público de la Universidad de los Andes* (Bogotá, número 6, junio de 1996); el cual recibió el honor de ser publicado también en la *Revista Jurídica del Perú* (Nº 11, abril-junio de 1997).

De este modo, las reflexiones que ahora hago contribuyen a actualizar y a enriquecer las ya expuestas.

Cuento para ellas con un valioso documento. Son dos números (5 y 6) de la *Revue du Droit Public et de la Science Politique* de París, correspondientes a 1998. Ellos han sido reunidos para dedicarlos al examen de los “40 años de la Quinta República”.

Si bien la obra comprende todos los aspectos de la vida política y jurídica de la gran nación francesa, son varios los temas recogidos bajo esa perspectiva de la naturaleza del régimen de gobierno.

Allí se encuentran entrevistas con el único ex-presidente de la República vivo, Valéry Giscard d'Estaing, y con tres ex-primeros ministros, y artículos de juristas que apuntan a aspectos destacados de la discusión.

Mencionemos los que nos parecen más significativos para nuestra finalidad, a saber: “A propósito de la estabilización convencional de la V. República”, por Jean Rossetto; “El parlamentarismo racionalizado”, por Pierre Avril; “La calificación del régimen: un régimen parlamentario”, por Patrick Auvret; “La contribución de la irresponsabilidad presidencial al desarrollo de la irresponsabilidad política bajo la V República”, Olivier Beaud; “El ejecutivo bajo la V República: el Presidente de la República y el Primer ministro en representación”; por Eric Desmons.

Para llegar al debate sobre la naturaleza parlamentarista o presidencialista del régimen fundado en Francia con la expedición de la Constitución de 1958, es preciso recordar algunos elementos que nos servirán de marco histórico y político.

a) Como ha sido normal en Europa, la tradición republicana en Francia se ha inclinado por el régimen parlamentario. No obstante, el multipartidismo de las Tercera (1875) y Cuarta (1946) Repúblicas, la limitación de los poderes del jefe del Estado y la vida política, condujeron a una debilidad del Ejecutivo frente al Parlamento que favorecieron las frecuentes crisis de gabinetes y gobiernos.

Esa inestabilidad gubernamental, de la cual resultaban Primeros ministros y gabinetes que duraban en ocasiones pocos meses, hacía contraste con la estabilidad del sistema parlamentario inglés en el cual los gobiernos eran de legislatura, es decir, duraban por lo menos el tiempo del periodo de la Cámara de los Comunes.

En distintos países se partió entonces hacia lo que Philippe Ardant (*Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Paris, L.G.D.J., 1997, p. 236) ha denominado el "reforzamiento del Ejecutivo y la búsqueda de la estabilidad".

Bajo el nombre de racionalización del parlamentarismo dado por Boris Mirkine-Guetzévitch, se han ensayado, entonces, cambios en los instrumentos del régimen parlamentario que vayan en la dirección de ese propósito estabilizador.

Ellos tienen que ver con la designación del primer ministro, y los mecanismos típicos del sistema parlamentario, como son los del voto de censura y la cuestión de confianza, que ponen en juego la responsabilidad política del gobierno delante del parlamento, piedra filosofal del gobierno parlamentario.

Debe decirse que en Francia se pensó en reforzar al Ejecutivo aún desde la 4ª República, pero que tal designio no ha sido fructuoso sino durante las instituciones de 1958, no propiamente por la racionalización —anota Ardant— sino porque el Ejecutivo ha encontrado un apoyo fiel en la mayoría parlamentaria debido al sistema de partidos; los de tendencia degolista que brindaron soporte a los tres primeros presidentes (Charles de Gaulle, 1958-1969, Georges Pompidou, 1969-1974, y Valéry Giscard d'Estaing, 1974-1981), y el Partido Socialista, del cual fue líder el cuarto Presidente de la República, Francois Mitterrand, 1981-1995.

Se verá más adelante cómo han operado los instrumentos del parlamentarismo racionalizado durante los 40 años de la Quinta República, para lo cual hemos enumerado la lista de los presidentes, el tiempo de duración de sus mandatos políticos y el sistema bipartidista, en cuanto que si bien desempeñan en la Asamblea Nacional más formaciones políticas, la vida política francesa ha girado alrededor de dos bloques mayoritarios, un fenómeno de bipolarización, como se indicó.

b) Otros dos factores básicos son los de la elección presidencial por voto popular directo y el fenómeno conocido como la "cohabitación".

Debe recordarse que en el régimen parlamentario el jefe del Estado es el Rey, o un Presidente de la República elegido por las cámaras legislativas o un colegio electoral restringido.

En la primera hipótesis se muestra la evolución de las monarquías que pasan a ser parlamentarias, como define la naturaleza del sistema político el artículo 1º de la Constitución Española de 1978.

En la segunda, no se quiere dar al Presidente una fuerza política grande, porque el sistema tiene como eje el parlamento y el primer ministro que de allí surge. En agudo contraste con el presidencialismo, que hace arrancar la fortaleza política del

jefe del Estado y jefe del gobierno (los dos títulos en cabeza del Presidente) de la elección popular de este último.

Por un colegio electoral fue elegido Presidente de Francia el General de Gaulle en 1959. Pero en 1962 un referendo constitucional por él convocado cambió a la elección popular directa en dos vueltas. Con ello, según los analistas, se rompió el equilibrio inicial del parlamentarismo y el Presidente de la República adquirió una legitimidad similar o mayor de la que ostenta el propio parlamento.

Es esa legitimidad y el peso que ella tiene en la relación de los poderes la que fomenta la idea del presidencialismo francés; mejor dicho, sin ella, y es evidente, sin la presencia del General de Gaulle en la jefatura del Estado, no hubiera podido evocarse la existencia de un régimen presidencial en Francia, como se ha entendido en el extranjero, y como aparece de una "lectura" de la Constitución de 1958, según va a plantearse más adelante.

c) Para completar el esquema básico que permita desde afuera de Francia el análisis de las alternativas parlamentarista o presidencialista, debemos introducir el otro factor fundamental: el de la cohabitación.

El curioso vocablo, que se comprende bien en castellano y que ha hecho carrera dentro del lenguaje político, designa dos mayorías diferentes: la que se formó para la elección presidencial y otra que resulta después de las elecciones generales para la Asamblea Nacional, de la cual surge el Primer ministro y el gobierno.

Al explicar en mi libro de curso (*Derecho Constitucional General e Instituciones Políticas Colombianas*, Bogotá, Legis, 1999) la evolución política de la Quinta República comento que la hipótesis de la cohabitación existió y se realizó durante la presidencia de Francois Mitterrand, cuando en 1986 la oposición degolista conquistó la mayoría en la Asamblea Nacional de Francia.

La escogencia del Primer ministro podía inclinar la balanza institucional del lado presidencialista o parlamentarista, según que fuera designado como Primer ministro un socialista o un hombre de la oposición degolista en ese momento mayoritaria.

En aquella oportunidad el Presidente de Francia designó a Jacques Chirac (1986-1988), líder de la oposición, dándole un giro parlamentarista al sistema gubernamental.

Con la reelección del Presidente Mitterrand en 1988 y la disolución de la Asamblea Nacional se volvieron a unificar las dos mayorías presidencial y parlamentaria; pero en 1993 se presentó de nuevo la segunda cohabitación (Edouard Balladur) que se extendió hasta 1995.

Elegido quinto presidente de Francia Jacques Chirac en 1995, disolvió la Asamblea Nacional en 1997 y cuando esperaba reforzar la mayoría parlamentaria de apoyo perdió las elecciones y los socialistas encabezados por Lionel Jospin retornaron al gobierno.

Son, pues, tres los períodos de cohabitación y ella se considera ya como una institución normal de la vida política.

Los mecanismos del régimen parlamentario están claros en la Constitución de 1958. Su funcionamiento, de otro lado, ha sido diferente según los períodos, que se han interpretado, entonces, como de estirpe presidencialista o parlamentaria.

a) En primer término la designación del primer ministro. Corresponde al Presidente de la República nombrarlo. Se agrega que también pone fin a sus funciones sobre la presentación por aquel de la dimisión del gobierno.

Igualmente se prevé allí que bajo la proposición del Primer ministro, el presidente nombra los otros miembros del gobierno y pone fin a sus funciones (artículo 9°).

Más adelante se establece (artículo 20) que el gobierno determina y conduce la política de la Nación; que dispone de la administración y de la fuerza armada.

El es responsable delante del parlamento en las condiciones y siguiendo los procedimientos previstos en los artículos 49 y 50.

Según el artículo 21, el primer ministro dirige la acción del gobierno; el bicefalismo en el Ejecutivo, que advierte la doctrina, está claro por las atribuciones presidenciales y en los textos citados. El otro elemento fundamental del sistema parlamentario, el de la responsabilidad política del gobierno delante del parlamento, también fluye con nitidez.

b) De la puesta en marcha de la responsabilidad política se ocupan los artículos 49 y 50 citados.

Según el primero, el Primer ministro después de deliberación del Consejo de Ministros compromete delante de la Asamblea Nacional la responsabilidad política del gobierno sobre su programa o eventualmente sobre una declaración de política general.

Si así es el tratamiento de la cuestión de confianza, a renglón seguido se regula el voto de la moción de censura, que es el mecanismo que pone en juego la responsabilidad a voluntad del parlamento.

Del texto mencionado se desprende que la moción no tiene curso si no está firmada por una décima parte de los miembros de la Asamblea Nacional.

El voto no puede tener lugar sino cuarenta y ocho horas después del depósito de la moción. Sólo son contabilizados los votos favorables a la moción de censura, que no puede ser adoptada sino por la mayoría de miembros que componen la Asamblea.

Si la moción de censura es rechazada sus signatarios no pueden proponer una nueva en el curso de la misma sesión, salvo en el caso previsto en el inciso siguiente.

Esta hipótesis se refiere —otra vez— a la cuestión de confianza planteada por el Gobierno comprometiéndolo su responsabilidad política, en relación con un texto, después de deliberación en el Consejo de Ministros.

En ese caso el texto se considera adoptado, salvo si una moción de censura depositada dentro de la veinticuatro horas que siguen es aprobada.

Añade el texto que el primer ministro tiene la facultad de solicitar al Senado la aprobación de una declaración de política general.

El artículo 50 completa el andamiaje del régimen parlamentario —no bien familiar entre lectores habituados al clima del sistema presidencial— al establecer que cuando la Asamblea Nacional adopta una moción de censura o cuando ella desaprueba el programa o una declaración de política general del gobierno, el Primer ministro debe remitir al Presidente la dimisión del Gobierno.

Sobre esta estructura tan nítida del régimen parlamentario —puede preguntarse— ¿cómo se dan las interpretaciones del régimen presidencial?

Para poder avanzar en el sentido de la respuesta es indispensable examinar con mayor detenimiento los poderes presidenciales.

a) Ya dijimos que el Presidente de la República nombra al primer ministro; se puede afirmar que ella es la más importante de sus funciones; desde la perspectiva del parlamentarismo tal facultad es extraordinaria por cuanto lo normal es la designación por el jefe del Estado pero con investidura de la Asamblea política, como en el artículo 99 de la Constitución española.

Se afirma, igualmente, que el Presidente puede poner término a las funciones del jefe del Gobierno, es decir, reemplazarlo; que estaría implícito en el artículo 8°.

También aquí se abre una excepción al sistema parlamentario puesto que lo ortodoxo es que el primer ministro continúa como jefe del Gobierno mientras cuenta con la confianza del parlamento.

b) Otros poderes presidenciales contribuyen a darle un aire presidencialista a la Constitución de 1958, según algunas opiniones, por las competencias gubernamentales que encarnan y las consecuencias prácticas que acarrear.

El Presidente de la República preside el Consejo de Ministros, señala el orden del día y firma los proyectos de ley y de decreto (artículos 9° y 13).

Además, el jefe del Estado en Francia posee poderes en materia de defensa nacional y de relaciones exteriores, que desde el General de Gaulle se han denominado del “dominio reservado” suyo, en los cuales pueden presentarse fricciones respecto de los que son atribuidos al primer ministro como jefe del Gobierno.

A partir de aquí, o sea de la exposición teórica de las competencias, se abren al análisis las experiencias vividas durante la Quinta República y en que son ricas las páginas dedicadas a sus 40 años por la *Revue du Droit Public* citada.

En síntesis, el influjo personal del General Charles de Gaulle y la coincidencia en las mayorías presidencial y legislativa le dan un carácter presidencialista al sistema, por una parte; el fenómeno de la cohabitación, que se presentó dentro de los dos septenados de Francois Mitterrand, y que existe actualmente bajo la

presidencia de Jacques Chirac, se orientan, en cambio, por la naturaleza parlamentarista del mismo.

Se habla, de un "gobierno presidencial", o de períodos presidencialistas, mientras que en las etapas de cohabitación se hace referencia a la distinción de las funciones en el bicefalismo ejecutivo y a la operancia de los mecanismos parlamentarios, e inclusive, de la "reparlamentarización" del sistema.

El profesor Pierre Avril en el artículo mencionado afirma que "el gobierno parlamentario que dibujaba el título de la Constitución debía rápidamente desdibujarse delante del gobierno presidencial".

En cuanto al abandono práctico de los instrumentos de acción parlamentaria se dan ilustraciones muy vivas de su desenvolvimiento.

Hacia octubre de 1959 el primer ministro solicitó la aprobación de una declaración de política general que retomaba el tema de la autodeterminación de Argelia anunciado por el General de Gaulle a la televisión en septiembre.

Dentro de la lógica parlamentaria —se añade— debía pronunciarse sobre la nueva orientación de la política en dicha colonia francesa. Pero esta orientación ya estaba definida por el Presidente y asimilada por su Gobierno. Adicionalmente, hubo un pronunciamiento popular a través del referendo.

Prosiguiendo el examen sobre el retorno fugaz y el decaimiento de los mecanismos parlamentarios se recuerda que en 1962 Georges Pompidou, primer ministro, presentó el programa y una declaración de política general al final de dicho año, pero fue la última aplicación del primer inciso del artículo 49 de la Constitución hasta la partida del General de Gaulle de la presidencia en 1969.

Al lado de las estadísticas sobre las actitudes de los primeros ministros y las diferentes situaciones, el profesor Avril expresa de manera categórica la interpretación que resulta: "Desconectados de la confianza que ya no era obligatoriamente demandada a la Asamblea por un gobierno que *procedía* exclusivamente del Presidente de la República no sólo por su nominación, sino también en *la determinación y la conducción de la política de la nación*, las prerrogativas del parlamentarismo racionalizado se tornaron instrumentos de ese gobierno presidencial".

Por el contrario, en plena cohabitación (la primera de 1986) el primer ministro Jacques Chirac declaraba que "las prerrogativas y las competencias del Presidente de la República son intangibles... Pero el gobierno dirigido por el primer ministro determina y conduce la política de la Nación", según se lee en el artículo del profesor Jean Rossetto.

Si en el punto anterior se observa una "lectura" de índole presidencialista, en donde estamos la lectura es de carácter parlamentarista, en que el primer ministro reivindica las atribuciones confiadas por la Constitución.

La ambigüedad de que algunas veces se ha acusado a la Carta de 1958 muestra definiciones en sentidos diferentes. Otros, en cambio, ven una positiva flexibilidad en la Constitución que le permite adaptarse a relaciones políticas cambiantes.

En ese funcionamiento parlamentarista que adoptan las instituciones con la cohabitación no dejan de presentarse puntos de fricciones entre el primer ministro y el Presidente. Pueden ocurrir respecto de asuntos que entran dentro del "dominio reservado" del jefe del Estado, y sobre todo, por políticas gubernamentales en que los partidos o bloques políticos que se reparten el poder en el Ejecutivo tienen posiciones disímiles.

El Presidente Mitterrand dio a las instituciones una fuerza presidencialista. En las dos elecciones que ganó (1981 y 1988) disolvió la Asamblea Legislativa y se conformó la coincidencia de las dos mayorías en favor de sus poderes.

Dentro de su primer mandato se llevó a cabo una política de nacionalizaciones que estaba acorde con el programa del Partido Socialista, del cual era el líder más prestante.

Sin embargo, cuando la mayoría en la Asamblea Nacional en 1986 se distanció de la presidencial y comenzó la experiencia cohabitacionista, tuvo que admitir una política de privatizaciones impulsadas por el nuevo gobierno, que lo hacía aparecer como parte de la oposición; extraña situación en que los criterios políticos en la cabeza del Ejecutivo lucen tan distantes.

Como todo lo atinente al poder, el ejercicio de la política despierta pasiones entre los hombres que a veces se filtran por las rendijas de las disposiciones constitucionales.

En la vida de la Quinta República ciertas rivalidades entre las dos cabezas del Ejecutivo fueron de conocimiento público, como la que surgió a última hora entre el General de Gaulle y Georges Pompidou.

Fueron igualmente divulgadas las fricciones entre el Presidente Francois Mitterrand y Michel Rocard, primer ministro, lo cual agrega factores personales a la marcha teórica de las instituciones.

Al cerrar este recorrido de una Constitución que se califica de longeva cuando había nacido bajo el signo de la temporalidad, debe intentarse la respuesta a las alternativas formuladas en el título de este ensayo.

No es ella fácil, sin embargo. Lo que se deriva del examen es que existen períodos de corte presidencialista y otros de orientación parlamentaria, como se ha visto en los desarrollos.

Esta primera respuesta se adiciona diciendo que las etapas de cohabitación marcan la diferencia entre las dos vertientes.

Se lee que las experiencias de la cohabitación son del gusto de los electores franceses, por el temor que ellos tienen de concentrar los poderes en manos de una

sola persona. De este modo se piensa que su práctica va a repetirse en el futuro, y se especula sobre la influencia que pueda tener la propuesta de reducción a cinco años del periodo presidencial, con lo cual coincidiría con el periodo de la Asamblea Nacional.

Francia, por último, es un país creador de instituciones, que despiertan interés en el mundo. Ahora su experimento en el ejercicio del gobierno llama la atención, y frente a las alternativas excluyentes del sistema parlamentario y el presidencial ofrece una vivencia en que caben las dos.

Como en tantos otros casos, no todo depende de fórmulas mágicas inscritas en las constituciones, en lo que a veces nos ilusionamos los pueblos latinos de esta parte del orbe. El juego de los partidos políticos, como lo anticipaba Maurice Duverger, puede dar un giro a las instituciones que no estuvo en la mente de sus fundadores. □

Bogotá, junio de 1999.

