

CONTROL PARLAMENTARIO EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Mario D. Serrafiero⁵²

Fecha de recepción: 5 de junio de 2016

Fecha de aceptación: 28 de noviembre de 2016

Referencia: SERRAFERO, Mario D. *Control parlamentario en Europa y América Latina*. Universidad de Nariño: Revista Científica CODEX. Vol. 2. Núm. 2. Págs. 61a 80. Disponible en: revistas.udenar.edu.co/index.php/codex

RESUMEN

Juan Linz señalaba la ventaja de la flexibilidad que significaba el voto de censura de los sistemas parlamentarios en relación con la rigidez del juicio político en América Latina. No obstante en este trabajo se muestra el cambio significativo que significó el reemplazo de presidente por las vías institucionales de la acción del Congreso a través del impeachment, desde los años 90. En este trabajo, se realiza un repaso sobre el papel que ha tenido la censura en algunos ordenamientos parlamentarios de la segunda posguerra en determinados países europeos tomados frecuentemente como modelos. En relación con América Latina se trata la censura ministerial existente en varios países y que intenta ser otro mecanismo de control sobre el Poder Ejecutivo. Por último se aborda el mecanismo de juicio político o impeachment y los casos concretos que han tenido como consecuencia el desplazamiento de los presidentes latinoamericanos.

PALABRAS CLAVE

Juicio político, censura parlamentaria, presidencialismo, parlamentarismo, América Latina.

52 Doctor en Derecho Público, Universidad de Buenos Aires, Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid-Inst. Ortega y Gasset. Profesor de la Universidad de Buenos Aires. Investigador Principal del CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas). Miembro de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, Argentina.

ABSTRACT

Juan Linz showed the advantage that the motion of no confidence - or censure motion - of parliamentary systems meant in relation to the rigidity of the Latin American political impeachment. Nevertheless, in this study we see the significant change brought forth by the replacement of a president through the institutional means of Congress, 'impeachment', since the 90's. This study also chronicles the role that motion of no confidence has had in postwar parliamentary systems in specific European countries which are frequently seen as institutional role models. In relation to Latin America, it deals with ministerial censure motion existing in various countries, an action which tries to be yet another means of control over the Executive branch. Finally, this study analyzes the mechanism of impeachment and the concrete cases which have had presidential displacement as a consequence.

KEYWORDS

Impeachment, motion of no confidence, presidentialism, parliamentarism, Latin América

1. INTRODUCCIÓN

El control político institucional de los gobiernos es un requisito de todo sistema que se precie democrático. Desde mediados de los años ochenta se insistió en las discusiones académicas sobre los problemas del sistema presidencial latinoamericano en cuanto a la rigidez del mandato presidencial y su dificultad para encarar crisis políticas graves, con el riesgo del golpe de Estado y el consecuente régimen militar. Como modelo alternativo se ofreció al parlamentarismo que tendría un instrumento eficaz para superar las referidas crisis: el voto de censura (Linz, 1990, 1994).

En este trabajo, se realiza un repaso sobre el papel que ha tenido la censura en algunos ordenamientos parlamentarios de la segunda posguerra en determinados países europeos tomados frecuentemente como modelos. Se brinda, además, un panorama sobre el modo de reemplazo de los Jefes de Gobierno. En segundo lugar, en relación con América Latina cabe advertir que en la mayoría de los países existe la censura ministerial y, en este sentido, se aporta un breve panorama sobre este mecanismo que pretende lograr cierto control del gobierno. En tercer lugar, se aborda el mecanismo de juicio político o *impeachment* y los casos concretos que han tenido como

consecuencia el desplazamiento de presidentes latinoamericanos.

Juan Linz (1990,1994) señalaba la flexibilidad que significaba el voto de censura en relación con la rigidez del juicio político en América Latina. No obstante en este trabajo se muestra el cambio significativo que significó el reemplazo de presidentes por las vías institucionales de la acción del Congreso y que la censura parlamentaria en Europa debe verse en conjunto con una serie de variables políticas que operan en la estabilidad de los sistemas europeos.

2. EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Para Sartori (1994) hablar de parlamentarismo es una generalización que poco dice, pues existen distintos tipos. Distingue al menos tres: el sistema de primer ministro o de gabinete, tipo inglés, en el que el Premier prevalece sobre el Parlamento; en el otro extremo estaría un gobierno de Asamblea, como el que existió en la Tercera y la Cuarta República Francesa y, entre medio, se encontraría la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos.

Respecto a la distinción entre los regímenes parlamentarios y presidenciales caben algunas distinciones:

1) En los sistemas parlamentarios existe una sola legitimidad, el Parlamento, encargado de la formación del gobierno. Éste subsiste sólo y en cuanto mantenga la confianza y el apoyo del Parlamento. Los presidentes o Monarcas en estos sistemas sólo tienen poderes o facultades limitadas, y más formales que reales (aunque varían según los casos). En los sistemas presidenciales existen dos legitimidades, la institución presidencial y el Congreso, y la presidencial en muchos casos con un fuerte componente plebiscitario. El presidente es a la vez Jefe del Estado y Jefe del Gobierno, circunstancia ésta imposible en un sistema parlamentario. El presidente no puede disolver al Parlamento –salvo en algunos casos y bajo determinadas condiciones-, en síntesis, se trata de dos legitimidades autónomas.

2) El gobierno presidencialista tiene un mandato fijo en el tiempo y en gran parte de los casos, el presidente no podía ser reelecto inmediatamente; por el contrario, los gobiernos parlamentarios duran hasta tanto cuenten con la confianza del Parlamento (en estos regímenes los gobiernos caen por el triunfo del voto de censura parlamentario en Alemania y España, como se verá- rige el llamado “voto de censura constructivo”). Esta imposibilidad de reelección inmediata sucedía a la época en que Linz escribió la primera versión

de su ensayo sobre el presidencialismo, a mitad de los 80. Con posterioridad una gran cantidad de países incorporaron la reelección inmediata y hasta la indefinida del presidente. A continuación se tratan distintos casos de censura.

3. LA CENSURA PARLAMENTARIA; ALEMANIA, ESPAÑA, FRANCIA, ITALIA E INGLATERRA

La Alemania occidental de la segunda posguerra tuvo su matriz institucional en la Ley Federal de Bonn, de 1949. El mismo texto continuó rigiendo la vida del país unificado con posterioridad al Tratado de Unificación suscrito por la República Federal Alemana y la República Democrática Alemana. Se adoptó una República parlamentaria, con un presidente y un canciller, la Cámara Baja del Parlamento –Bundestag o Dieta Federal– y el Bundesrat o Consejo Federal donde se encuentran representados los gobiernos de los “Landers”. Y, como todo régimen parlamentario, el gobierno encarnado en la figura del Canciller depende de la confianza del Parlamento.

La Ley Federal de Bonn introdujo una novedad respecto de la conocida censura parlamentaria. El llamado voto de censura constructivo limita sensiblemente la facultad del Parlamento de derribar los gobiernos.

En Alemania la iniciativa para presentar una moción de censura constructiva pertenece al Bundestag y requiere una cuarta parte de sus miembros, al igual que la designación del nuevo canciller. Las dos medidas -la pérdida de confianza al gobierno y la designación de otro en su reemplazo- van unidas, son indivisibles incluso en la votación. Cuando el Bundestag vota por mayoría de sus miembros al nuevo canciller propuesto, el presidente federal releva de sus funciones al canciller censurado y nombra al electo (Sánchez González y Mellado Prado, 1992).

El art. 67 de la Ley Federal de Bonn dice: “(1) El Bundestag sólo podrá plantear una moción de censura frente al Canciller Federal si elige por mayoría de sus miembros a un sucesor y solicita del Presidente Federal el relevo del Canciller Federal. El Presidente Federal deberá acceder a esta solicitud nombrando a quien resulte elegido. (2) Entre la moción y la votación deberán transcurrir cuarenta y ocho horas”.

En cuando a la aplicación del instituto, en 1972 cuando gobernaba la coalición socialdemócrata-liberal, la Unión Cristiano Demócrata (CDU) intentó el desplazamiento del canciller Willy Brandt. El candidato propuesto fue Rainer Barzel, quien recibió dos votos menos para reemplazar al gobierno de Brandt. Fue en 1982 cuando por primera vez progresó una moción de censura constructiva que provocó la salida del entonces canciller Helmut Schmidt y el ascenso al gobierno de Helmut Kohl, líder del CDU.

Es claro que estas restricciones que imponen todas las legislaciones al voto de censura obedecieron a la “racionalización” del parlamentarismo, luego de experiencias que denotaron evidentes excesos que minaron la estabilidad gubernamental. Pero, por otro lado, la posibilidad de que el Parlamento ejerza su función selectiva de gobiernos se encuentra, por cierto, muy limitada. La complicación o desventaja del modelo de censura alemana ha sido señalada claramente por Lijphart (2004): “The disadvantage of this provision is that it may create an executive that cannot be dismissed by parliament but does not have a parliamentary majority to pass its legislative program –the same kind of stalemate that plagues presidential systems.”.

En realidad, el régimen alemán adquirió estabilidad gracias a la jefatura de la mayoría parlamentaria del canciller, la disciplina partidaria y el mecanismo de voto constructivo que dificulta la acción del Parlamentos para derribar gobiernos.

En relación con España, la caída del régimen franquista inauguró un proceso de transición que ha sido tenido por modelo en América Latina. La Constitución de 1978 estableció un régimen político de tipo parlamentario bajo el formato de la Monarquía. El Rey cumple las funciones típicas de un moderno régimen monárquico, la tarea de gobierno es encomendada a un Primer Ministro y se configura un sistema bicameral que distingue el Congreso de los Diputados y el Senado.

En España existe también este procedimiento de voto de censura constructivo. Según el art. 113 de la Constitución, “1. El Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura. 2. La moción de censura deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, y habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno. 3. La moción no podrá ser votada hasta que transcurran cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas. 4. Si la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones”.

En cuanto a la aplicación del voto de censura constructivo en España, no se ha producido nunca ningún cambio de gobierno a través de este procedimiento. La misma apreciación de Lijphart es aplicable para el mecanismo de censura español. Cabe recordar que a lo largo de la transición se fue constituyendo el sistema partidario a través de dos grandes partidos: el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Popular (PP) sobre los cuales giró la conformación de los gobiernos y la estabilidad del sistema político. Esta situación se mantuvo hasta las elecciones de 2015 donde emergieron dos partidos –PODEMOS y CIUDADANOS- que alteraron el bipartidismo español.

Con la nueva Constitución de 1958 nació en Francia la V República.

Se consagró allí la perspectiva del General De Gaulle acerca de la necesidad de reforzar el Ejecutivo y racionalizar el poder parlamentario. El diseño del llamado régimen “semipresidencialista” (Duverger, 1980; Hayward, 1993) a grandes rasgos, se caracteriza por un presidente elegido por el pueblo y un primer ministro sometido a la confianza del Parlamento. El primer ministro es designado por el presidente, pero debe contar con el apoyo parlamentario. El Parlamento francés es bicameral, conformado por la Asamblea Nacional y el Senado. El presidente puede disolver el Parlamento –en consulta con el Primer Ministro y con los presidentes de ambas Cámaras-, cuenta con poderes efectivos y no desempeña, por tanto, un rol meramente simbólico, sino que posee poder real.

El sistema francés ha adoptado una censura también restrictiva. La moción debe ser firmada por la décima parte de los Diputados de la Asamblea Nacional, se fija un plazo de reflexión de 48 horas desde su presentación, y progresa si es votada por la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea. Este último requisito en los hechos significa que los votos no válidos, las ausencias y abstenciones juegan a favor del gobierno. Si una moción de censura no progresa, sus firmantes no podrán suscribir otra en el mismo período legislativo. Durante la V República sólo prosperó la moción dirigida, en 1962, contra el gobierno de Georges Pompidou.

En relación con Italia, con posterioridad a la experiencia del fascismo italiano y la segunda guerra mundial la Asamblea Constituyente elegida por sufragio universal en junio de 1946 dictó una Constitución que fue promulgada el 27 de diciembre de 1947. La Constitución estableció una República Parlamentaria con un Presidente elegido por el Parlamento, un gobierno conformado por el Presidente del Consejo y de los Ministros, y un Parlamento compuesto por la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

En la parlamentaria república italiana, el gobierno requiere del voto de investidura de ambas Cámaras, de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 94 de la Constitución. La responsabilidad política puede ser exigida por las dos Cámaras. La moción debe ser firmada al menos por una décima parte de la Cámara y no podrá ser discutida antes de haber transcurrido tres días desde la fecha de su presentación.

Dice el art. 94: “El Gobierno deberá gozar de la confianza de ambas Cámaras. Cada Cámara otorgará o revocará su confianza mediante moción razonada y votada por llamamiento nominal. Dentro de los diez días siguientes a su constitución el Gobierno se presentará ante las Cámara para obtener su confianza. No acarreará obligación de dimitir el voto contrario de una de las Cámaras o de ambas sobre una propuesta del Gobierno. La moción de desconfianza deberá ir firmada por la décima parte, como mínimo, de los componentes de la Cámara y no podrá ser discutida antes de haber transcurrido tres días de su presentación”.

En la práctica parlamentaria la censura no ha ocupado un lugar central y los cambios de gobierno estuvieron determinados por la dinámica de los partidos políticos. Cabe recordar que el gobierno se compuso generalmente de coaliciones, cuyas sucesivas crisis determinaron cambios en su conformación y nuevos gobiernos. En algún sentido, las decisiones sobre la emergencia y caída de los gobiernos tuvieron, entonces, un marco y una dinámica extraparlamentaria. En tiempos más recientes, Romano Prodi perdió la moción de confianza en 2008. Con posterioridad a la dimisión de primeros ministros le siguió la mecánica del presidente –Giorgio Napolitano– encomendando a los políticos con mayor apoyo la formación de gobierno, así sucedió por ejemplo con Mario Monti en 2011 y Matteo Renzi en 2014.

Unas pocas palabras sobre el régimen parlamentario británico. Como es bien sabido, se trata de una Monarquía parlamentaria con características particulares de funcionamiento, entre otras, la existencia de una estructura bipartidista, un gobierno de gabinete de partido y, en términos generales, un claro funcionamiento de tipo mayoritario –en términos de Lijphart– que otorgan un lugar preeminente al Gobierno. En este sentido, el recurso de censura en manos de la oposición no ha sido el mecanismo más utilizado en las últimas décadas, sino los cambios se debieron o bien a la decisión del electorado o bien a la pérdida del liderazgo del premier dentro de su propio partido lo que conlleva dejar el gobierno. Como advierte Pasquino (2004): “Automáticamente el jefe del partido que obtiene la mayoría absoluta de las bancas en el Parlamento es reconocido como Primer ministro de la Reina... perdiendo el liderazgo del partido se pierde el liderazgo del gobierno... No existe ninguna posibilidad de derribar a las mayorías decididas por los electores, mucho menos a través de operaciones transformistas de parlamentarios en busca de bancas seguras para la reelección, Pero el Primer ministro corre el riesgo de ser sustituido a través de un voto de sus colegas de partido”. Asimismo, cabe destacar que las funciones de control del Parlamento sobre el gobierno han evidenciado un declive notorio durante el siglo XX (Dunleavy, Jones, Burnham, Elgie y Fyshj, 1993).

La figura del primer ministro depende de la evolución del parlamentarismo y características propias de cada país (Jones, 1991). Su poder depende de las instituciones constitucionales, las reglas informales, la práctica política, el sistema de partidos, el mantenimiento de la probable coalición, del apoyo de su propio partido, el contexto socio-económico, etc. Pasquino ha sintetizado las diferencias entre los primeros ministros de los distintos parlamentarismos. El cuadro siguiente da cuenta del reemplazo del primer ministro en un número ampliado de regímenes parlamentarios. Como se observa, en todos la derrota en las elecciones implica su reemplazo, pero hay diferencias respecto a los mecanismos parlamentarios y el papel de los partidos.

Cuadro I. Reemplazo del jefe de Gobierno

Países	¿Cuándo y por qué es reemplazado el jefe de Gobierno?
Alemania	Derrotado en las elecciones; a través de un voto de desconfianza constructivo (sólo en una ocasión).
Austria	Derrotado en las elecciones; reemplazado por su propio partido.
España	Derrotado en las elecciones; a través de un voto constructivo de desconfianza.
Francia	Destituido por el presidente de la República; derrota electoral de su coalición política.
Gran Bretaña	Derrotado en las elecciones; sustituido por su propio partido.
Irlanda	Derrotado en las elecciones; formación de una nueva coalición parlamentaria.
Israel	Derrotado en las elecciones; a través de un voto de desconfianza constructivo (hasta el momento, jamás utilizado).
Italia	Derrotado en las elecciones; a través de maniobras parlamentarias.
Portugal	Derrotado en las elecciones; reemplazado por su propio partido (sólo en una ocasión).
Suecia	Derrotado en las elecciones; a través de una reorganización de la coalición parlamentaria.

¹ Fuente: Gianfranco Pasquino, Los poderes de los jefes de gobierno, Bs. As., Prometeo, 2007, página 55.

4. LA CENSURA EN LOS PRESIDENCIALISMOS LATINOAMERICANOS

En América Latina existe -en gran parte de los países- la censura de los ministros de presidente, con distintas consecuencias. En algunos casos, entre el presidente y sus ministros existe una figura de mayor rango, aunque lejos está de asemejarse a la figura de un primer ministro del sistema parlamentario. Entre los ejemplos están Argentina con la figura del Jefe de Gabinete y Perú con el Presidente del Consejo de Ministros.

En Argentina, la censura parlamentaria ha sido introducida por primera vez en la reforma de 1994. Antes, con la Constitución histórica de 1853/60 encontrábamos la llamada “interpelación parlamentaria” que consistía en la facultad que tenían las Cámaras de llamar a los ministros del Ejecutivo. La interpelación parlamentaria estaba prevista en el artículo 63 de la Constitución (actual artículo 71) que estipulaba que cada una de las Salas “puede hacer venir a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes”.

La incorporación vino de la mano de una figura que hizo su aparición estelar en la reforma constitucional de 1994: la Jefatura de gabinete. Como señalé en varios trabajos -desde la época de la reforma y con posterioridad- la nueva figura no alteraría el funcionamiento institucional en cuanto a su lógica presidencialista, sería una herramienta

más en manos del Ejecutivo, no cumpliría papel alguno de fusible y no implicaría una transición hacia un sistema semiparlamentario. No obstante, no fueron pocos los que vieron en la jefatura de gabinete una suerte de transición de régimen.

Hechas estas salvedades, cabe señalar que el art. 101 de la Constitución Nacional señala que: “El jefe de Gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del Gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71, puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras”.

Brevemente, en relación a la censura parlamentaria instituida por el artículo 101, cabe lo siguiente: 1) Es dificultosa, pues requiere la mayoría absoluta de ambas Cámaras; 2) De progreso menos dificultoso si se trata del cuestionamiento a la persona que desempeña el cargo, y se intenta reemplazarlo; 3) De efecto inocuo si lo que se quiere es el cambio de políticas del Ejecutivo, ya que el jefe de Gabinete no decide la política, pues el jefe de Gobierno es el presidente; 4) La censura al jefe de gabinete provocaría un cambio de rumbo y podría obrar de “fusible”, sólo si el presidente así lo deseara, más allá del deseo o intenciones del Congreso. No se debería a la normativa, la palanca la mantiene el presidente; 5) De producirse la situación anterior, se trataría de un estado precario de gobierno, pues el presidente en cualquier momento puede recuperar su liderazgo. Por otra parte, de suceder en un gobierno, ello no significaría una práctica susceptible de ser adquirida por el sistema institucional. En cualquier momento otro presidente podría apelar a la normativa que no contempla la semipresidencialización del sistema, y recuperar así su clara superioridad jerárquica.

A mayor abundamiento, frente a la crisis institucional de diciembre de 2001 la jefatura de gabinete no jugó el papel que muchos esperaban o al menos deseaban (Serrafiero, 2003). Fue, entonces, una prueba institucional que puso en evidencia, al menos hasta el presente, que la figura no se la vincula en la práctica política con la superación de crisis que ponen en juego la estabilidad de un gobierno. En síntesis, hasta ahora no hubo ninguna censura de un Jefe de Gabinete.

En cuanto a Perú, la figura del presidente del Consejo de Ministros data del siglo XIX. Según el artículo 125: “Son atribuciones del Consejo de Ministros: 1. Aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República somete al Congreso. 2. Aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como los proyectos de ley y los decretos y resoluciones que dispone la ley. 3. Deliberar sobre asuntos de interés público. Y 4. Las demás que le otorgan la Constitución y la ley”. El Consejo de Ministros tiene su presidente. Al

presidente del Consejo –que puede ser ministro sin cartera- le corresponde, de acuerdo al art. 123: "1. Ser, después del Presidente de la República, el portavoz autorizado del gobierno. 2. Coordinar las funciones de los demás ministros. 3. Refrendar los decretos legislativos, los decretos de urgencia y los demás decretos y resoluciones que señalan la Constitución y la ley".

Respecto al voto de censura señala el art. 132: "El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, debe renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación"

Y respecto de la crisis total del Gabinete dice el artículo 133º: "El Presidente del Consejo de Ministros puede plantear ante el Congreso una cuestión de confianza a nombre del Consejo. Si la confianza le es rehusada, o si es censurado, o si renuncia o es removido por el Presidente de la República, se produce la crisis total del gabinete." En definitiva, si el presidente del Consejo de Ministros es censurado por el Congreso se produce la crisis total del gabinete, esto es del gobierno.

Caben dos preguntas. Primero, hasta qué punto se modifica el régimen presidencial con la figura del presidente del Consejo y, segundo, cuan frecuente es la censura por parte del Congreso. Respecto de lo primero, más allá la diferencia con el clásico presidencialismo latinoamericano y la sólo aparente semejanza con un régimen semipresidencial, el sistema funciona de acuerdo a la lógica presidencialista. Respecto de lo segundo, la censura al presidente del Consejo no ha sido demasiado frecuente en las últimas décadas. La última vez ocurrió durante el gobierno de Ollanta Humala, en 2015 con la censura de Ana Jara que recibió 72 votos a favor, 42 en contra y 2 abstenciones. Se trató de una censura "histórica" pues la anterior había ocurrido en 1963.

En América Latina, al sólo efecto ilustrativo y para completar el panorama, cabe señalar que la censura a los ministros del Ejecutivo se ha convertido en un capítulo común de sus ordenamientos constitucionales, con el objetivo de establecer algún tipo de control al Poder Ejecutivo. Existen diferencias entre los motivos, quienes pueden pedirla y los efectos. En el cuadro que figura a continuación puede verse como se estipulan distintos tipos de censura, iniciativa, número de votos y efectos. Brasil y Chile no poseen este tipo de censura.

País/Constitución	Iniciativa	Votos requeridos	Consecuencias
Bolivia 2009 – Art. 158 .18	Cualquier asambleísta de cualquiera de las Cámaras	dos tercios de los miembros de la Asamblea	destitución de la Ministra o del Ministro
Colombia 1991- Art 135. 8 / Acto Legislativo 1 de 2007.	Por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara	el voto afirmativo de la mitad más uno de los integrantes de la Cámara que la haya propuesto	Separación del cargo
Ecuador 2008 – Art. 131	al menos una cuarta parte de los miembros de la Asamblea Nacional	dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional	Destitución
Paraguay 1992 - Art. 193/194	Cada Cámara. por mayoría absoluta, podrá citar e interpelar individualmente a los ministros	Si el citado no concurriese a la Cámara respectiva, o ella considerara insatisfactorias sus declaraciones, ambas Cámaras, por mayoría absoluta de dos tercios, podrá emitir un voto de censura en su contra	recomendar su remoción del cargo al Presidente de la República
Perú 1993 – Art. 132	Presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas	Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso	Debe renunciar
Uruguay 1967, art, 148	Mayoría de los miembros presentes de la Cámara en que se formule	por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, en sesión especial y pública	La desaprobación determinará la renuncia del Ministro, de los Ministros o del Consejo de Ministros, según los casos. El Presidente de la República podrá observar el voto de desaprobación cuando sea pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes del Cuerpo.
Venezuela 1999 art. 187	No se especifica	las tres quintas partes de los diputados o diputadas	Destitución

Fuente: Elaboración propia de acuerdo a textos constitucionales.

5. EL IMPEACHMENT.

Cabe recordar que Juan Linz (1990, 1994) había señalado en su clásico trabajo sobre las formas de gobierno presidenciales y parlamentarias, que el presidencialismo era un sistema rígido y no tenía válvulas de escape en casos de crisis políticas e institucionales. En relación con el juicio político, se lo consideraba prácticamente una pieza de museo. Años después de la primera versión del trabajo de Linz comenzaron a producirse desplazamientos presidenciales y renuncias que significaron interrupciones del mandato presidencial. Sucedieron una serie de caídas de presidentes que motivaron un intenso debate e investigación académica, que no hay espacio para desarrollar en este trabajo. Baste señalar que los autores sostuvieron que se estaba produciendo un cambio en el régimen presidencial produciéndose una suerte de flexibilización o cuasiparlamentarización del sistema. Se fue desarrollando así el subcampo de investigación de las interrupciones o caídas presidenciales que intenta dar cuenta de los fracasos de los mandatarios sea por impeachment, declaraciones de inhabilidad o renuncias presidenciales motivadas por las movilizaciones y protestas sociales (Pérez Liñan, 2007; Marsteintredet, 2013; Serrafiero, 2014). Aquí sólo se referirán los casos latinoamericanos que merecieron el inicio de un proceso de juicio político y culminaron con la destitución del presidente.

Hamilton, en los papeles de El Federalista (Hamilton, Madison y Jay, 1994), argumentó a favor de un juicio político diseñado a partir del Poder Legislativo con exclusión del Poder Judicial: la Cámara Baja obraría como órgano acusador y la Cámara Alta como órgano judicial. En cuanto a la causa de su puesta en acción, en los EE.UU. se sostuvieron dos perspectivas que reflejaban la filosofía de dos pensadores británicos. Según la óptica de Lord Blackstone el impeachment era un instrumento que sólo podía ponerse en funcionamiento ante la violación de una ley bien establecida. Edmund Burke sostenía, en cambio, que el impeachment debía incluir también los casos de abuso de autoridad y abuso de confianza de los funcionarios (Kessler, 1982; Mondale 1975).

En los Estados Unidos se recurrió al procedimiento de impeachment en dos oportunidades y, en otra, un presidente renunció por temor a ser destituido. La primera fue en 1868 contra el presidente Andrew Johnson y el resultado fue negativo. Faltó un voto para que el Senado condenara al entonces presidente. La motivación del proceso obedeció a “causas políticas” y su fracaso evitó que el impeachment se utilizara, de allí en adelante, de una forma más cercana al voto de no confianza o moción de censura que como el último recurso dentro de un diseño presidencial. Un siglo después del caso Johnson, la renuncia del presidente Richard Nixon puso fin a otro proceso de enjuiciamiento en marcha. Si en el caso

de Andrew Johnson la materia objeto de enjuiciamiento era “discutible”, los cargos contra el presidente Nixon, en cambio, constituían claros casos de delito (Wilson, 1992; McGeever, 1974). El segundo caso de impeachment desarrollado en el Congreso fue el de Bill Clinton. A raíz del caso “Mónica Lewinsky” y la negación por parte del presidente de la relación con la becaria de la Casa Blanca, Clinton fue acusado de perjurio y obstrucción a la justicia. Luego del informe del fiscal Kenneth Starr el Comité de Justicia de la Cámara elevó cuatro acusaciones para iniciar el impeachment. Progresaron dos en la Cámara de Representantes. El cargo de que Clinton había cometido perjurio en su testimonio frente al Grand Jury fue aprobado por 228 votos a 208. Y el cargo de que el presidente había cometido obstrucción a la justicia fue aprobado por 221 a 212 votos. Finalmente, el 12 de febrero el Senado declaró al presidente “no culpable” del delito de perjurio por 55 votos contra 45 y de obstrucción a la justicia con empate de 50 votos. Al no lograrse los 2/3 exigidos por la Constitución el presidente continuó su mandato.

Desde una óptica referida más a la experiencia latinoamericana, donde resalta su inestabilidad y discontinuidad políticas, el impeachment puede ser enfocado o bien como un mecanismo de control político-institucional o bien como un mecanismo al servicio de la continuidad institucional, en el sentido de que si un funcionario no es relevado, principalmente cuando se trata de enjuiciar al Poder Ejecutivo, su permanencia implicaría un severo riesgo para la estabilidad institucional y el normal funcionamiento del sistema. En realidad el juicio político debe ser enfocado desde la doble perspectiva

Desde la óptica del cuestionamiento al gobierno y la continuidad institucional Juan Linz –como se mencionó y dentro del marco del debate presidencialismo versus parlamentarismo- ha señalado que la extrema medida del juicio político es mucho más incierta y dificultosa de utilizar que el voto de censura, con lo cual los riesgos son mayores. Es así que la naturaleza y finalidad del juicio político han motivado posiciones distintas y opuestas. Las diferencias señaladas entre el planteo de Burke y el de Blackstone, son retomadas a nivel regional. Así para algunos el juicio político trata sobre la responsabilidad política de los funcionarios, para otros sólo actúa en casos de delitos graves (Blondel y Suárez, 1981; Nogueira Alcalá 1987).

Lo cierto es que el régimen presidencialista se enfrenta a menudo con numerosas crisis políticas originadas en diferentes causas, y se advierte la dificultad de su resolución dentro de los mecanismos internos del sistema (Serrafiero, 1991). Si por ejemplo un gobierno a lo largo de su mandato ha perdido la legitimidad mínima, y no ha logrado una eficacia suficiente en su gestión como para garantizar una estabilidad del régimen o bien se produce una aguda y repentina crisis, el único recurso que se plantea dentro del presidencialismo es el juicio político (también por cierto la poco esperable

renuncia del magistrado, salvo que se encuentre forzado a una dimisión casi inevitable).

El llamado juicio político, contra la generalización que suele realizarse, no tiene el mismo diseño en todos los países. En muchos de ellos -y con matices diferentes-, son las Cámaras del Congreso las que acusan y juzgan a los funcionarios imputados y, si los encuentran culpables, pueden destituirlos de sus cargos y remitirlos luego a la Justicia para el juzgamiento por presuntos delitos. Se trata de un verdadero juicio parlamentario donde se dicta una sentencia política. En otros casos, el Congreso o alguna de las Cámaras prestan autorización para que los funcionarios sean investigados y juzgados por la Justicia. En síntesis, no existe un mismo diseño de juicio político para todos. Asimismo, las causas que permiten el inicio del procedimiento difieren según los países, siendo en algunos taxativas y en otros más flexibles.

En el cuadro que figura a continuación se observan los motivos que pueden iniciar los juicios políticos. En la mayoría se observa que la comisión de delitos es causal, sean comunes o bien en el ejercicio del cargo. Los motivos que aparecen como más difusos son los relativos a los que comprometen la seguridad, el honor y la traición. Y los referidos al mal desempeño o la mala conducta son causales más amplias que permiten una valoración de los actos del presidente en atención a su conveniencia y oportunidad evaluando la gestión del mandatario.

CUADRO III. Motivos o causas del juicio político.

Mal desempeño, Mala conducta	Delitos en el ejercicio de sus cargos y de responsabilidad Y Delitos comunes	Actos que comprometen la seguridad y el honor de la nación y traición	Infringir la Constitución y/ las leyes	Concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito	Impedimentos para la celebración de elecciones, disolución del Congreso
Argentina Colombia Paraguay República Dominicana	Argentina Brasil Bolivia Colombia Costa Rica El Salvador Guatemala México Paraguay Perú República Dominicana Uruguay	Chile Colombia Ecuador México Perú	Chile Panamá Perú Uruguay	Ecuador	Perú

Fuente: Manuel Alcántara Sáez, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López, *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2005, p. 163

Se ha sostenido siempre que el juicio político -o parlamentario- requiere de mayorías en el Congreso muy difíciles de obtener. Por otra parte, el envío del presidente a la justicia ordinaria para su juzgamiento es otra medida que puede tornarse dificultosa o imposible, pues no hay que olvidar que -en muchos casos- el Ejecutivo interviene en la designación de los jueces y, además, tendría que obtenerse la previa mayoría especial en el Parlamento (o alguna de las Cámaras).

Respecto al juicio político, Pérez Liñán (2007) se pregunta qué determina la decisión del Congreso de proteger al presidente o de iniciarle juicio político. Y responde que es el resultado de cuatro factores: las normas constitucionales, el sistema de partidos políticos, la relación del presidente con el Congreso y el contexto político general (por ejemplo, la naturaleza de los escándalos y el calendario electoral). Señala el autor que los factores institucionales son importantes, pero el estilo del liderazgo presidencial es también un factor relevante en la fortaleza del denominado “escudo legislativo”.

Como se señaló en un estudio anterior (Serrafiero, 1994), el rendimiento del juicio político se vincula, al menos, con dos aspectos: la estructura institucional y la dinámica política. El diseño institucional se refiere a las reglas relativas a los actores del juicio, las mayorías requeridas, las normas de procedimiento, los efectos del proceso y sus posibles resultados. En relación con la dinámica política, es probable que una serie de conductas hayan influido en la escasa utilización histórica del instituto – antes de 1992 y principalmente en lo referido al juicio al primer mandatario-, entre otras: el control que sobre el Congreso tuvieron no pocos presidentes, la obsecuencia partidaria de los legisladores y -en conjunto- la sujeción del Legislativo al Ejecutivo, la no utilización plena por parte del Parlamento de las herramientas institucionales, la devaluación de los procedimientos constitucionales y su sustitución por vías de hecho no normatizadas en un contexto donde el poder militar era la fuerza predominante y reguladora del juego político en la región. Pero en los años 90, los escándalos de corrupción que debilitaron a los presidentes, las crisis económicas, una inestabilidad institucional emergente y las protestas ciudadanas parecen haber “empujado” a los legisladores a descongelar los mecanismos de juicio político que se encontraban presentes en las constituciones decimonónicas. Así ocurrió, al menos, a partir del caso Collor. Cuando la situación política y social se complica y el presidente es visto como el principal responsable es más probable ahora que se inicie un juicio político. Si el presidente tiene el número necesario de legisladores para rechazar un pedido de impeachment y, en su caso, una condena, el mandatario estará protegido de la acción legislativa. Pero los legisladores pueden también darle la espalda al mandatario si la protesta popular es extensa e intensa en un marco de ingobernabilidad incrementada y no aparecen otras vías de solución a la vista.

Cuadro VI. Casos de procesos de juicio político*.

Presidente	País	AÑO de cese del mandato	Crisis y/o caída presidencial
Collor de Mello	Brasil	1992	Corrupción. Proceso de <i>impeachment</i> . Renuncia.
Carlos A. Pérez	Venezuela	1993	Malversación de fondos. El Congreso destituye al presidente.
Raúl Cubas Grau	Paraguay	1999	El presidente enfrenta un proceso de Juicio Político por el Congreso. Finalmente renuncia.
Fernando Lugo	Paraguay	2012	El Congreso lo destituye a través de un proceso de <i>impeachment</i> “relámpago”
Dilma Rousseff	Brasil	2016	La Cámara de Diputados aprueba la promoción del <i>impeachment</i> al igual que la mayoría del Senado. Se acusa a la presidenta de haber “maquillado” las cuentas públicas en miras a su reelección. Rousseff finalmente es destituida por el Senado.

Fuente: elaboración propia.

La experiencia de los presidencialismos latinoamericanos en los noventa parece mostrar cambios importantes respecto de la estabilidad del sistema político. El cambio no viene tanto por la aplicación de los mecanismos de censura, cuyo fin es el control parlamentario del accionar del Ejecutivo, sino por la utilización de un mecanismo clásico del presidencialismo y que estaba dormido hasta hace pocas décadas: el juicio político. Los regímenes políticos siguen siendo inestables, pero ya no hay golpes militares, sino destituciones presidenciales a través, principalmente, de la acción del Congreso y los procedimientos de juicio político.

El primer e histórico caso fue el de Fernando Collor de Mello (Serrafero, 1996, Pérez Liñan, 2007) en Brasil, quien a través de un partido fantasma y un discurso “antipolítica” llegó a la presidencia en 1989. Las denuncias de corrupción de su hermano Pedro Collor fueron tomadas por la prensa y precipitaron una investigación que concluiría en el alejamiento del presidente. En Venezuela, en 1993, la gestión de Carlos Andrés Pérez también mereció la promoción de las vías institucionales de destitución en base a denuncias de corrupción, produciéndose el alejamiento del presidente. En Paraguay, en 1999, el presidente Raúl Cubas Grau se enfrentó a un juicio político por rehusarse a acatar el mandato de la Corte Suprema que revocaba el indulto concedido a General Lino Oviedo. El Congreso inicia un proceso de juicio político y el presidente se ve obligado a renunciar

frente al probable fallo que determinaría su destitución. En Paraguay, Fernando Lugo llegaba al poder quebrando la hegemonía del Partido Colorado. Sin apoyos partidarios y en situación de soledad, su debilidad política era ostensible y poco sostenible. La matanza de 16 personas -entre campesinos y policías- en un desalojo en la localidad de Curuguaty, fue el detonante formal del inicio del proceso “relámpago” o “sumarísimo” que desplazó al presidente del poder. En 2016 Dilma Rousseff fue acusada de alterar las cuentas públicas violando la ley presupuestaria, en el contexto de una corrupción generalizada de la clase política. En la Cámara de Diputados la votación respecto de la apertura del *impeachment* fue 367 votos a favor, 137 en contra, 7 abstenciones y 2 ausencias. En el Senado, obtuvo 55 votos a favor y 22 en contra. Dilma fue suspendida en el cargo por 180 días y reemplazada por el vicepresidente Michel Temer. Transcurridos 8 meses y 17 días del inicio del proceso de *impeachment* ocurrió el desenlace. El Senado aprobó por 61 votos (hacían falta 54) la destitución de la presidenta contra 20 que rechazaron la medida y no hubo abstenciones. Cabe señalar que existen otros procedimientos donde interviene el Congreso y que no han sido tratados aquí. Por ejemplo, en Ecuador, en 1997, la corrupción y el escándalo llevaron al Congreso a una destitución instantánea del presidente Abdalá Bucaram, por incapacidad mental, al no haber podido reunir el Legislativo los votos necesarios para el progreso del *impeachment*.

La experiencia de los presidencialismos latinoamericanos en los noventa ha meritado hablar de un nuevo activismo congressional (Nolte, 2006). Todas estas experiencias han llevado a los investigadores a hablar de una suerte de *parlamentarización del presidencialismo* (Carey, 2006). Lo cierto es que ha sido el procedimiento del *impeachment* el que ha controlado más al Ejecutivo, en vez de los procedimientos de censura ministerial que resultan una suerte de injerto dentro del sistema presidencial y que no alcanzan a alterar la lógica de su funcionamiento.

6. CONCLUSIONES

Respecto de los problemas del presidencialismo y la conveniencia de un viraje hacia el parlamentarismo con frecuencia se habló de la inutilidad del *impeachment* y de las ventajas del voto de censura de los regímenes parlamentarios. Este trabajo ha mostrado lo que ha ocurrido en la realidad empírica a partir de los años 90, en América Latina y una perspectiva menos idealista del voto de censura europeo. Cuando se observa la realidad política se ve que el mecanismo de censura no ha sido tan usado en los sistemas parlamentarios europeos, en tiempos recientes. Por el contrario, el juicio político ha sido un recurso utilizado para remover a presidentes cuya permanencia significaba un riesgo para el siste-

ma político. Los países de América Latina han utilizado este instituto más que el propio Estados Unidos. Asimismo, los mecanismos de censura contra los ministros que se introdujeron muy tempranamente en los presidencialismos latinoamericanos pueden servir como seguimiento de los actos del Ejecutivo, pero no parecen variar la lógica de funcionamiento del sistema presidencial. Respecto de los casos de Argentina y Perú, donde existen las figuras de más relieve como el Jefe de Gabinete de Ministros o el presidente del Consejo de Ministros; en el primer caso no ha existido nunca censura parlamentaria, hasta ahora y, en el segundo, ha sido poco frecuente y no ha variado la lógica presidencialista.

La estabilidad de los sistemas políticos europeos se sustenta en variables de tipo político y social –e incluso regional- más que en configuraciones o diseños institucionales. Los mismos factores parecen explicar la inestabilidad de los regímenes latinoamericanos. Antes de la última ola democratizadora tal inestabilidad, en América Latina, se traducía en golpes militares y en la instauración de regímenes militares. Con posterioridad, el nuevo paradigma democrático, el desprestigio de las Fuerzas Armadas y la movilización de las ciudadanías trajeron aparejados un mayor activismo en la utilización de los mecanismos de juicio político (y otros que no fueron tratados aquí, como la declaración de inhabilidad o la renuncia presidencial).

Parece que ya no resulta un argumento convincente la alternativa parlamentaria en base a los procedimientos de censura. La reflexión está abierta, pero debería tenerse en cuenta la experiencia comparada y la propia práctica institucional de los países latinoamericanos. La mera importación de determinados procedimientos institucionales no puede ser desvinculada del sistema que constituye cada realidad política. En los parlamentarismos traídos en este trabajo son los partidos y sus prácticas los mecanismos que regulan el sistema político en tiempos de normalidad y de crisis. Lo señalado hasta aquí no debe interpretarse como una devaluación de la censura parlamentaria. En realidad, en los parlamentarismos existen mecanismos de cooperación y de conflicto –entre estos últimos la censura, la destitución y la disolución del parlamento- que están a mano de los partidos del gobierno y de la oposición y que tienen una lógica sistémica de funcionamiento. Asimismo y en términos generales, el sistema de partidos de estos países es relativamente estable y la disciplina partidaria no ofrece demasiados riesgos para la estabilidad de sus gobiernos.

En América Latina siempre se plantean reformas constitucionales o cambios legislativos y, en este sentido, resulta útil tener en cuenta lo desarrollado en este trabajo. Optimizar el diseño institucional del juicio político de acuerdo a la experiencia comparada es un buen camino para mejorar el control institucional de los Congresos. Sobre todo teniendo en cuenta que las censuras parlamentarias a los ministros tienen un efecto bastante acotado respecto de la lógica presidencialista que, salvo algunas pocas e intermitentes excepciones, impera en la región.

REFERENCIAS

- Blondel J. y Suárez, W. (1981), "Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista". En *Criterio*, n.1853, 61.
- Carey, J. (2006), "Presidencialismo versus parlamentarismo". En *POSTData*, n° 11.
- Dunleavy, P., Jones, G., Burnham, J., Elgie R. y Fyshj, P. (1993), "Leaders, Politics and Institutional Change: The Decline of Primer Ministerial Accountability to the House of Commons, 1868-1990". En *British Journal of Political Science*, Vol. 23, n° 3 (1993), 267-298.
- Duverger, M. (1980) "A new political system model: Semi-Presidential Government". En *European Journal of Political Research*, n.8, (1980), pág. 165-187.;
- Hamilton, Madison y Jay (1974), *El Federalista*, México, México Fondo de Cultura Económica, 277-285.
- Hayward, J. (editor) (1993) *De Gaulle to Mitterand. Presidential Power in France*, Hurst and Company, London, 1993.
- Jones, G. W. (1991), "West European Prime Ministers in Perspective". En *West European Politics*, Vol. 14, n.2.
- Kessler, F (1982), *The Dilemmas of Presidential Leadership: of Caretakers and Kings*, 366-372.
- Lijphart, A. (2004), "Constitutional Design for Divided Societies". En *Journal of Democracy*, n° 2 (2004), 104.
- Linz, J (1994) "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" En Linz, J. y Valenzuela A. (Ed.), *The Failure of Presidential Democracy*, Vol. 2, The John Hopkins University Press.
- Linz, J. (1990), "The Perils of Presidentialism". En *Journal of Democracy*, T. I (1990), 51-69.
- Marsteintredet, L. (2013): "Explaining variation of executive instability in presidential regimes: Presidential interruptions in Latin America". En *International Political Science Review*, 7 January.
- McGeever, P. J. (1974), "Guilty Yes; Impeachment No. Some Empirical Findings". En *Political Science Quarterly*, Vol. 89, n.2, 289-304.
- Mondale W. (1975), *The Accountability of Power*, New York, David MacCay, CO., 166.
- Noguera Alcalá, H. (1987), "El presidencialismo en la práctica política". En *Síntesis*, n.3 (1987), 16 y 17.

- Nolte, D. (2006), *Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas*, Cámara de Diputados, México.
- Pasquino, G. (2004), *Sistemas políticos comparados*, Bs. As., Prometeo, 2004, 109.
- Pérez Liñan, A. (2007), *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*, Cambridge University Press. New York, Cambridge.
- Sánchez González S y Pilar Mellado Prado P. (1992), *Sistemas Políticos Actuales*, Madrid, Ed. Ramón Areces, 1992, 143 y 144.
- Sartori, G. (1994), *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, 1994.
- Serrafero, M. (1991), "Presidencialismo y reforma política en América Latina". En *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, n° 8.
- Serrafero, M. (1994), "Juicio político: la experiencia argentina". En *los Estudios de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires. Instituto de Derecho Público, Ciencia Política y Sociología*, n° 12, 1994, 104-120.
- Serrafero, M. (1996), "El Impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela", En *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, n° 92 (1996).
- Serrafero, M. (2003), "La Jefatura de Gabinete y las crisis políticas: el caso De la Rúa". En *Revista SAAP, Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Política*, Vol. 1, n° 2 (2003) octubre, 247-272.
- Serrafero, M. (2014), "Flexibilización del presidencialismo en América Latina: ¿un fenómeno nuevo?". En *Revista de Estudios Políticos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid, n° 163, enero-marzo, pp. 67-99.
- Wilson, J. Q. (1992), *American Government*, D. C. Heath and Company, Lexinton, 358 y 359.