

# LA ORGANIZACION DEL PODER EN EL PARLAMENTARISMO CLASICO

Por Fermín Pedro Ubetone

## Sumario

- Cap. I. El parlamentarismo clásico.
- Cap. II. La organización gubernamental de la III y IV República.
  - (a) Los órganos principales.
  - (b) El Parlamento
  - (c) El Ejecutivo (I): el Presidente de la República.
  - (d) El Ejecutivo (II): el Gobierno.
- Cap. III. Relaciones entre Gobierno y Parlamento.
  - (a) En general.
  - (b) La disolución anticipada en la III y IV República.
  - (c) La responsabilidad del Gobierno en la III y IV República.
  - (d) Sobre la inestabilidad de los Gobiernos en la III y IV República.
- Cap. IV. Organos judiciales: ¿Tribunales o Poder?
- Cap. V. Control de constitucionalidad de la ley.
  - (a) En general.
  - (b) El control de constitucionalidad de la ley en la III y IV República.
- Cap. VI. Síntesis final.  
Bibliografía.

## CAP. I. El parlamentarismo clásico

Usando el término en un sentido amplio, el "parlamentarismo" puede abarcar diversos modelos, con caracteres comunes pero importantes diferencias en cuanto a su dinámica política, a las relaciones entre los órganos estatales, y al centro de gravedad del sistema.

Estos modelos, o tipos de gobierno, incluidos dentro del parlamentarismo en sentido amplio, son básicamente dos: el "gobierno de gabinete" de Gran Bretaña, adoptado luego también por los Estados que habían sido dominios británicos, caracterizado por el predominio del gabinete sobre el parlamento; y el "gobierno parlamentario", en su forma clásica, originado en Francia y extendido más tarde a varios otros países de Europa continental, caracterizado por el predominio del parlamento sobre el gobierno o gabinete. Cabrían asimismo otras variedades del parlamentarismo, no claramente encuadrables en uno u otro supuesto.

Esto podría representarse así:

Parlamentarismo en sentido amplio	<ul style="list-style-type: none"><li>— Gobierno de gabinete (Modelo típico: Gran Bretaña).</li><li>— Parlamentarismo clásico (Modelo típico: Francia, III y IV Repúblicas).</li><li>— Otras variantes de parlamentarismo (Ejemplos: Constitución de Weimar, 1919; República Federal Alemana 1949; V República Francesa, 1958).</li></ul>
-----------------------------------	---

El objeto de este trabajo es exponer, de la manera más sencilla posible, el sistema de gobierno parlamentario, en la variedad que los autores han denominado "parlamentarismo clásico" o "parlamentarismo a la francesa". Su modelo original es el régimen de la III República francesa (1870-1940, según las Leyes Constitucionales de 1875) y su continuación en la IV República francesa (1948-1958).

Para facilitar la comprensión del sistema, se ha optado por realizar un "estudio de caso" referido a esa concreta experiencia francesa, sin generalizaciones ni comparaciones internacionales que podrían complicar más que ayudar.

Por ello no se tratará aquí de definir al parlamentarismo en uno u otro sentido, ni diferenciarlo del presidencialismo u otros tipos de gobierno. Cabe al respecto remitirse al marco general y a las caracterizaciones de cada sistema o tipo de gobierno desarrollados por Karl Loewenstein en su obra "Teoría de la Constitución" (1), y pasar directamente al análisis del caso estudiado.

## CAP. II. La organización gubernamental de la III y IV Repúblicas

### (a) Los órganos principales.

Dejando los tribunales para un Capítulo separado, por las razones que allí se verán, en la III y IV República, como en todo sistema parlamentario, los órganos principales (o "detentadores del poder" en la terminología de Loewenstein) son: el Parlamento y el Ejecutivo. El Ejecutivo tiene una estructura dual: un Presidente de la República por un lado, y un gobierno encabezado por un primer Ministro por el otro.

#### (b) El Parlamento.

Tanto en la III como en la IV República, el Parlamento es bicameral.

En la III República las cámaras se denominan "Cámara de Diputados" y "Senado", llamándose "Asamblea Nacional" a la reunión de ambas cámaras. Se trata de un caso de bicamariismo "paritario", en el sentido de que ambas cámaras tienen atribuciones equivalentes, que compensan la prevalencia de una en algún aspecto con la de la otra en otro aspecto. En particular ambas cámaras pueden exigir la responsabilidad del Gobierno, y ambas participan en condiciones de igualdad en la elaboración de la ley.

En la IV República las cámaras se denominan "Asamblea Nacional" y "Consejo de la República". Se trata de un bicamariismo "desigual", con notable prevalencia de la Asamblea Nacional en la elaboración de la ley, y en ser la única ante la cual es responsable el Gobierno. El consejo de la República tiene atribuciones mucho más reducidas que el Senado de la III República.

#### (c) El Ejecutivo (I): el Presidente de la República.

El Presidente de la República es designado por ambas cámaras reunidas, por un término de 7 años, y es reelegible (en la IV República una sola vez (\*)). No es responsable salvo en caso de alta traición (\*\*).

Como se ha explicado en otra ocasión, la mayoría de los constituyentes de 1875 quisieron organizar una república que permitiera con facilidad restablecer la monarquía. En consecuencia las atribuciones que otorga la Constitución de la III República al Presidente de la República son importantes (\*), a punto tal que mientras permaneciera en dicho cargo el Mariscal Mac-Mahon, designado en 1873 por 7 años, sólo él podría iniciar una reforma constitucional (\*\*).

Sin embargo, va cambiando la composición del parlamento desde el punto de vista ideológico, se producen los forcejeos entre el Presidente Mac-Mahon y el parlamento, y aquél resulta derrotado y finalmente renuncia en 1879, siendo reemplazado por Jules Grévy. A partir de ese momento el Presidente de la República se somete al parlamento, quedando el ejercicio efectivo de sus atribuciones constitucionales a cargo del Primer Ministro.

Los autores concuerdan en que a partir de ese momento quedaron en la realidad los poderes del Presidente de la República reducidos a funciones representativas y protocolares; a lo sumo le quedaba la influencia que por su prestigio personal pudiera ejercer (\*\*).

Un ex Presidente de la III República, Jean Paul Pierre Casimir-Périer, llegó a decir que "De todos los poderes que la Constitución le reconoce, 'el Presidente de la República no ejerce más que uno: la presidencia de "las solemnidades nacionales" (\*).

La IV República no introdujo modificaciones.

Esa función representativa y protocolar del Presidente de la República es la que resulta clásica en todos los regímenes parlamentarios. Por eso se habla de "Jefe de Estado" incluyendo en este término tanto a los Presidentes de las Repúblicas como a los Reyes de las monarquías, señalándose que en los regímenes parlamentarios hay un Ejecutivo "dual" integrado por un Jefe de Estado (el Rey o el Presidente) y un Jefe de Gobierno (el Primer Ministro) (\*).

No obstante, debe recordarse que le resta al Presidente de la República lo que Loewenstein llama "una única prerrogativa autónoma, la de elegir al Primer Ministro; pero aún ésta limitada, siendo su papel el de un "honrado mediador" (\*\*).

Finalmente es útil recordar un par de episodios que los autores citan como excepciones que hubo en la práctica al principio de la irresponsabilidad del Presidente de la República ante el parlamento (\*\*).

Después de la renuncia de Mac-Mahon, que lo hace para no firmar resoluciones del Gobierno que afectaban a ciertos militares, se nombra Presidente de la República a Jules Grévy, un viejo republicano de 1848, quien es reeligido al terminar su periodo en 1885 (único caso de reelección del Presidente de la República en la III República hasta 1939).

Pero en 1887 se descubre un "affaire" en el cual estaba involucrado el diputado Wilson (yerno de Grévy), quien traficaba con el otorgamiento de la Legión de Honor. Aunque Grévy personalmente no estaba implicado en el asunto, los jefes parlamentarios consideraron que moralmente Grévy no podía continuar en el cargo, pusieron en minoría al Gobierno Rouvier, y los parlamentarios llamados por Grévy a formar Gobierno se negaron a aceptar el encargo, hasta obtener su dimisión el 2 de diciembre de 1887.

En 1924, las elecciones generales de renovación parlamentaria dan el triunfo al cartel de las izquierdas. Llamados a formar Gobierno sus jefes por el Presidente de la República Alexandre Millerand, se niegan a aceptar el encargo, acusando a Millerand de haber abandonado la imparcialidad que su cargo le exigía, interviniendo a favor de los partidos de derechas, siendo imposible formar un Gobierno que pudiera obtener la confianza parlamentaria, Millerand renuncia.

(d) El Ejecutivo (II): el Gobierno.

El término "Gobierno" designa en la doctrina europea al conjunto formado por el Primer Ministro y los Ministros: en ese sentido se lo utiliza en este trabajo, aunque debe constar que no es un término empleado en las Constituciones de la III y IV República. En la III República se habla del "Consejo de Ministros"; y en la IV República, del "Consejo de Ministros" o "Gabinete" (al parecer indistintamente).

La figura central del Gobierno es el "Primer Ministro", que es quien asume a partir de 1879 las funciones que la Constitución otorgaba al Presidente de la República. Tampoco es la denominación de Primer Ministro la terminología constitucional de la III y IV República. En realidad, en la Constitución de la III República no aparece esta figura; ni siquiera aparece en las leyes francesas (hasta 1934) (\*\*). En la Constitución de la IV República se le da el nombre de "Presidente del Consejo de Ministros". Aquí se utilizará la denominación de Primer Ministro por ser la más co-

riente, y para evitar posibles confusiones con el Presidente de la República.

El Gobierno es responsable ante el parlamento, y permanece en funciones mientras cuente con el apoyo ("confianza") parlamentario.

### CAP. III. Relaciones entre Gobierno y Parlamento

#### (a) En general.

Actualmente al estudiar el tema de la separación de los poderes, el énfasis se pone en el control entre los órganos gubernamentales (o "detentadores del poder").

En el sistema parlamentario hay un control recíproco entre el Gobierno y el parlamento: el parlamento puede forzar la dimisión del Gobierno; y el Gobierno puede disolver el parlamento, convocando inmediatamente a elecciones de renovación del mismo (\*).

El Gobierno debe contar con la confianza de la mayoría del parlamento desde su designación, y mantenerla luego. Se denomina "investidura" al procedimiento mediante el cual el parlamento expresa su confianza a un Gobierno recién designado, con lo cual puede iniciar su gestión.

Conservar la confianza mayoritaria del parlamento no significa que toda votación debe resultar favorable a la postura del Gobierno. La constatación formal de la confianza parlamentaria puede hacerse a iniciativa del Gobierno o del parlamento.

La "cuestión de confianza" es aquel asunto que el Gobierno califica expresamente de tal ante el parlamento antes de la votación, anticipando expresa o implícitamente que renunciará en caso de serle contraria la votación. Si el resultado es favorable para el Gobierno se llama "voto de confianza"; si es desfavorable, "voto de desconfianza" y lleva aparejada la renuncia del Gobierno.

Los miembros del parlamento pueden proponer una "moción de censura" que en caso de ser aprobada ("voto de censura") también apareja la renuncia del Gobierno.

La responsabilidad del Gobierno ante el parlamento significa que el Gobierno debe dimitir colectivamente en caso de que el parlamento emita un voto de desconfianza o un voto de censura.

La contrapartida de la responsabilidad del Gobierno ante el parlamento es la posibilidad de disolución anticipada del parlamento (o de la cámara baja). El Gobierno puede disolver el parlamento (o la cámara baja) antes del vencimiento del término de los mandatos de los miembros del parlamento, convocando inmediatamente a elecciones para renovar el cuerpo disuelto. Estas elecciones constituyen una verdadera prueba de fuerza tanto para el Gobierno como para los parlamentarios. El Gobierno puede resultar derrotado por la decisión del electorado; los parlamentarios (inclusive los miembros del Gobierno) pueden perder sus bancas en la contienda electoral.

De todos modos conviene insistir en que la disolución del parlamento no tiene por consecuencia la absorción de sus atribuciones por parte del Gobierno, sino el sometimiento de Gobierno y parlamentarios a la decisión final del electorado, es decir del Pueblo.

(b) La disolución anticipada en la III y IV República.

La disolución anticipada de la cámara baja estaba prevista tanto en la Constitución de la III República como en la de la IV (\*).

Sin embargo, durante la III República sólo tuvo lugar en una ocasión, a consecuencia de los hechos del famoso "seize mai" (18 de mayo de 1877) del Presidente Mac-Mahon en su pugna con el parlamento, "con rasgos de golpe de Estado" según Loewenstein (\*). Las elecciones subsiguientes constituyeron una grave derrota para Mac-Mahon, quien finalmente renunció el 30 de enero de 1879, afirmándose entonces definitivamente la República y el parlamentarismo. Desde entonces hasta el fin de la III República (1877-1940) no volvió el Ejecutivo a ejercer su derecho de disolución anticipada. Ese derecho se "atrofió" (\*), lo que según algunos llevó al sometimiento del Gobierno ante las cámaras (\*).

La Constitución de 1875 establecía el derecho de disolución, con un único requisito previo: la opinión conforme del Senado. La Constitución de 1946, en cambio, lo establecía, y determinaba en qué casos podía ejercerse. Dicha reglamentación lo hacía bastante difícil, por lo que en una sola ocasión fue ejercido durante la IV República: el 2 de diciembre de 1951, por el Primer Ministro Edgar Faure. El resultado de las elecciones subsiguientes también fue una derrota para el Gobierno.

Tampoco en este aspecto la IV República fue diferente de la III. El derecho de disolución prácticamente no fue ejercido.

(c) La responsabilidad del Gobierno en la III y IV República.

En la III República el Gobierno era responsable ante ambas cámaras. La Constitución establecía: "Los Ministros son solidariamente responsables ante las Cámaras de la política general del gobierno, e individualmente de sus actos personales" (\*).

Esto fue interpretado en el sentido de que cualquiera de las cámaras, separadamente, podía exigir la responsabilidad del Gobierno. Si bien en la mayoría de los casos fue la Cámara de Diputados la que lo hizo, también el Senado ejerció esa facultad.

El Senado era una cámara que no podía ser disuelta en forma anticipada, pero que tenía y ejercía la facultad de exigir la responsabilidad del Gobierno. Esto implicaba una anomalía en la lógica del sistema parlamentario, donde el derecho de disolución es la contrapartida de la responsabilidad del Gobierno y fue un factor que contribuyó a la inestabilidad de los Gobiernos en la III República. En parte por eso fue que en la IV República el Gobierno fue hecho responsable solamente ante la cámara baja: "Los Ministros son colectivamente responsables ante la Asamblea Nacional por la política general del Gabinete e individualmente de sus actos personales. Ellos no son responsables ante el Consejo de la República" (\*).

La Constitución de la III República no regulaba la cuestión de confianza. La práctica era que cualquier Ministro, al defender un proyecto ante el parlamento y en el calor del debate hacía del asunto cuestión de confianza, y ponía en juego al gobierno colectivamente. Esto fue otro factor de inestabilidad que se trató de evitar en la IV República. Se estableció un procedimiento que reservaba al Primer Ministro el planteo de la cuestión de confianza, previa deliberación del Consejo de Ministros;

y no podía votarse al respecto en la cámara sino un día después de presentada (\*). También se regulaba la moción de censura, fijando igualmente un plazo de un día desde su presentación antes de que la cámara pudiera votar (\*\*). Tanto en uno como en otro caso, la votación adversa al Gobierno, para llevar aparejada la dimisión colectiva de éste, debía ser por mayoría absoluta de los diputados de la Asamblea Nacional.

Confirman estas regulaciones que la Constitución de la IV República trató de ser una racionalización del régimen de la III República. Pero el procedimiento de la cuestión de confianza en general no se cumplió; el Primer Ministro la ha planteado en cualquier momento, sin la previa deliberación del Consejo de Ministros, y sin esperar el día de plazo, es decir volviendo en cierta medida a las prácticas de la III República. Ello es otro ejemplo de cómo las prácticas constitucionales arraigadas en la mentalidad política de un país prevalecen muchas veces sobre los textos constitucionales. Señala un autor que, por lo menos en los primeros años de la IV República ninguna crisis (renuncia colectiva del Gobierno) "tuvo lugar como consecuencia de una pérdida de una cuestión de confianza o de un voto de censura" (\*\*).

(d) Sobre la inestabilidad de los Gobiernos en la III y IV República.

La III y IV República se caracterizaron por la gran inestabilidad de los Gobiernos.

Se ha dicho que durante la vigencia de la Constitución de 1875, 65 años, hubo más de 100 (¡cien!) Gobiernos (\*\*), y durante los 12 años de la IV República hubo 25 (¡veinticinco!) Gobiernos (\*\*). El promedio aritmético de la duración de los Gobiernos en la III República es inferior a los 8 meses, y en la IV República menor de 6 meses. Además durante la III República ningún Gobierno llegó a durar 3 años; la máxima duración de un Gobierno fue de dos años y once meses (Waldeck-Rousseau, junio de 1899 a mayo de 1902).

Las crisis ministeriales se produjeron por diversas circunstancias: pérdida de cuestiones de confianza, elecciones de renovación parlamentaria que cambiaron la composición del parlamento, elección del Primer Ministro en ejercicio como Presidente de la República (Raymond Poincaré en 1913, y Alexandre Millerand en 1920), votación interna de un congreso de un partido político de la coalición gubernamental (Poincaré, 1929), razones de salud (Waldeck-Rousseau, 1902), etc.

Para evaluar correctamente el grado de inestabilidad gubernamental hay que tener en cuenta dos factores que la mitigan en alguna medida:

(1) La técnica que los franceses llaman "réplâtrer" (enyesar, revocar), y que consiste en formar un nuevo Gobierno con parte de los miembros del anterior. El nuevo Gobierno refleja la nueva coalición gubernamental, y muchas veces nuevo Gobierno y nueva coalición tienen una cierta similitud con los anteriores. Eso fue lo que llevó a Georges Clemenceau a responder, en una ocasión en que era acusado de haber derribado muchos Gobiernos: "¡Pero si siempre era el mismo!". Más allá de la humorada, el resultado del empleo de esa técnica es que se forma un grupo o élite dirigente experimentada en la conducción política al máximo nivel, cuyos miembros pueden reemplazarse recíprocamente en los cargos con una cierta eficiencia.

(2) La existencia de una sólida y estable y capacitada administración.

pública, con una larga tradición cuyos antecedentes se hallan en el aparato administrativo del "ancien régime" (la monarquía absoluta de los Borbones), organizada y consolidada durante el Consulado y el primer Imperio, y que ha subsistido durante todos los regímenes constitucionales hasta la fecha (11). Ha dicho Barthélemy: "No se comprende nada de la historia política de nuestro país ni se olvida que la estabilidad administrativa ha compensado ampliamente la movilidad constitucional" (12).

Se han señalado factores que han mitigado la gran inestabilidad gubernamental. Se han mencionado algunos de los factores que contribuyeron a esa inestabilidad. Pero no se ha hablado hasta ahora de las causas.

La causa principal de la inestabilidad gubernamental de la III y IV República ha sido la composición del parlamento, multipartidaria al extremo. (Las causas, a su vez, de esa composición del parlamento hay que buscarlas en la historia de Francia, con sus desgarradoras luchas internas y externas; y en el régimen electoral).

De allí ha derivado la necesidad de formar coaliciones para poder constituir Gobierno. Estas coaliciones han sido sumamente inestables, tal vez por responder a acuerdos circunstanciales; tal vez por la tentación de los parlamentarios (permitida por la organización constitucional) de derribar un Gobierno con la esperanza de obtener un Ministerio en el siguiente, etc. Refiriéndose a la IV República dice un autor: "La mayor parte de los Gobiernos se disociaron ellos mismos, por dimisión de algunos de sus miembros" (13).

A ello hay que agregar la mentalidad francesa y sus concepciones filosófico-políticas. Piensa Loewenstein que el carácter nacional no se puede cambiar con dispositivos funcionales (14).

En efecto, a mero título ejemplificativo de la diferencia de mentalidad, e incluso de actitud hacia la autoridad, entre franceses y alemanes, puede observarse la experiencia de la República Federal Alemana en los últimos años. Allí la realineación de las coaliciones entre los tres partidos importantes se produce solamente luego de elecciones generales de renovación parlamentaria, y se mantienen durante toda la legislatura. La estabilidad de los Gobiernos alemanes no se funda en la cláusula que sólo permite derribar un Gobierno cuando se elige simultáneamente su sucesor. Aunque ése es sin duda un dispositivo favorable a la estabilidad gubernamental, jurídicamente nada impediría a los partidos alemanes realizar coaliciones en cualquier momento; pero eso no ocurre (15). Podría aventurarse la impresión de que una cláusula similar, hipotéticamente insertada en las Constituciones de la III o IV República, apenas habría producido algún resultado.

Estas consideraciones, aunque se alejan un poco del tema central de esta monografía, han parecido necesarias para dar una cabal idea de la III y IV República, y también para evitar atribuir exclusivamente la inestabilidad de esos regímenes a la organización constitucional de los poderes públicos y de sus relaciones.

#### CAP. IV. Organos judiciales: ¿Tribunales o poder?

En el Estado moderno los tribunales como órganos especializados en la función judicial aparecen al principio como dependencias o delegacio-

nes del monarca, que lo alivian de gran parte del trabajo judicial de rutina, pero al cual se hallan subordinados sin lugar a dudas.

Pasará mucho tiempo antes de que se los llegue a concebir como órganos separados e independientes. Locke, el teórico de la Glorious Revolution inglesa de 1688, al estudiar la separación de los poderes no menciona al poder judicial. Montesquieu habla del "poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil" (\*) o "poder de juzgar" (\*\*) como un desprendimiento del ejecutivo, y lo califica de "en cierta manera nulo" (†).

Se ha dicho anteriormente que en la actualidad el estudio de la separación de los poderes se centra en lo que Montesquieu llamaba "facultad de impedir", y que en la terminología moderna constituye el tema del control, en este caso de un órgano por otro.

La pregunta concreta que se plantea en este Capítulo es: ¿En la III y IV República, los tribunales judiciales son verdaderos "poderes" equiparables al parlamento y al ejecutivo, o son simples órganos, relativamente independientes pero nada más?

Puede utilizarse como clave para determinar la respuesta a la pregunta planteada, la posibilidad de los tribunales de controlar a los otros órganos principales, es decir si tienen la "facultad de impedir"; y en particular si ejercen control de constitucionalidad de las leyes (\*).

En Francia, en la época de los Borbones, los tribunales (especialmente los "Parlamentos Generales", que eran los órganos judiciales más importantes (\*\*)) habían cometido muchos excesos. Por ello luego de la Revolución de 1789 se trata de limitar las atribuciones de los tribunales.

Resultado de esa animadversión hacia los tribunales fueron las disposiciones que les prohibieron conocer y decidir de los actos administrativos (\*), y entrar a suspender la ejecución y aplicación de las leyes (\*\*). Conviene señalar que esas limitaciones a la actividad judicial han sobrevivido a la gran cantidad de cambios institucionales de Francia, y subsisten hasta la fecha (†) y (††).

Los tribunales judiciales franceses no ejercen control de la constitucionalidad de las leyes. Se verá en el Capítulo siguiente cuál es el sistema de control de constitucionalidad de la ley en la III y IV República.

No controlan otros actos del parlamento, ni los actos administrativos, es decir que tampoco controlan al ejecutivo.

La conclusión surge clara e indudable: los tribunales judiciales franceses no constituyen un "poder" comparable al parlamento y al ejecutivo, dado que no tienen ninguna "facultad de impedir" (es decir de ejercer control) sobre los actos de éstos.

Esta realidad constitucional, tan distinta de la argentina o de la norteamericana (es lo que ha hecho sorprender a los autores de Europa Continental ante el rol de los tribunales norteamericanos, especialmente la Suprema Corte Federal, y que los ha llevado a describir el sistema político norteamericano como "el gobierno de los jueces" (††)).

Sin embargo, hay que reconocer que el sistema francés, que asigna a los tribunales judiciales un papel restringido, posee profundas raíces en la historia francesa y en la concepción que los franceses tienen de la función judicial: sin perjuicio del respeto que los jueces les merezca, con-

sideran que no corresponde a éstos controlar los actos de los otros dos "poderes".

## CAP. V. Control de constitucionalidad de la ley

### (a) En general.

Las constituciones se clasifican, siguiendo a Lord Bryce, en "rígidas" y "flexibles" según pueden ser reformadas o modificadas por los mismos órganos y procedimientos de la legislación común (caso de las constituciones flexibles) o no (caso de las constituciones rígidas).

En los casos de constituciones rígidas, en los cuales las leyes comunes no pueden modificar la Constitución, adquiere relevancia el problema del eventual dictado de una ley contraria a la constitución ("ley inconstitucional").

Ante esta posibilidad el constituyente puede establecer algún mecanismo, órgano o procedimiento para constatar la concordancia de la ley común con la constitución, es decir establecer un sistema de control de constitucionalidad de la ley; o no hacerlo.

Esta última actitud tiene por consecuencia práctica que en caso de dictarse una ley inconstitucional, no hay modo de invalidarla (salvo una ley que la derogue si el legislador cambia de opinión).

Entre las constituciones que prevén algún sistema de control de constitucionalidad de la ley se han adoptado muy diversas variantes, pero que implican siempre la existencia de un órgano o grupo de órganos (distintos del legislador común) encargados de confrontar la ley con la constitución, y juzgar sobre su concordancia o no.

De acuerdo con los efectos que se atribuya a la declaración de inconstitucionalidad, Kelsen agrupa los sistemas en dos formas: una, la invalidación de la ley inconstitucional; la otra, la responsabilidad personal del legislador. Ambas formas no se excluyen (\*).

Según el tipo de órgano que efectúe el control, los sistemas se clasifican en sistemas de control político y sistemas de control judicial. Entre éstos, a su vez, se distingue entre sistemas de control concentrado (cuando un solo tribunal tiene esa potestad) o difuso (cuando todos los jueces pueden hacerlo (\*\*)).

Pueden entonces presentarse las diversas posibilidades en forma de cuadro (\*).

SIN control de constitucionalidad de la ley.

CON control	político.	concentrado.
	judicial.	difuso.

### (b) El control de constitucionalidad de la ley en la III y IV Repúblicas.

Yendo ya concretamente a la III y IV República, debe decirse que ambas tienen constituciones rígidas (\*).

La Constitución de la III República no establece ningún sistema de control de constitucionalidad de la ley. El único control al respecto es el que se da durante el procedimiento legislativo, en el que intervienen las dos cámaras con atribuciones equivalentes, y el Ejecutivo que posee un veto "relativo" o "suspensivo" (es decir que puede ser superado por la insistencia de las cámaras) y "débil" (la insistencia no requiere mayoría especial (\*\*)); pero ello no constituye un sistema de control de constitucionalidad de la ley.

La Constitución de la IV República crea un muy rudimentario sistema de control de constitucionalidad de la ley, de carácter político, e insertado dentro del procedimiento legislativo.

Debe recordarse que la III República era un bicamariismo "paritario", mientras que en la IV República es "desigual", con acentuado predominio de la cámara baja (la Asamblea Nacional), la cual podía sancionar la ley a pesar de la oposición de la cámara alta (Consejo de la República) y del eventual veto del Ejecutivo (\*\*).

El sistema de control de constitucionalidad de la ley es el siguiente (\*). Se crea como órgano especializado el "Comité Constitucional", que halla sus antecedentes en el "juris constitutionnaire" del proyecto de constitución del abate Sieyes (año III, es decir 1795), rechazado en esa ocasión pero que resurge en el Senado de los dos Imperios (Constituciones del año VIII y de 1852), aunque los autores consideran que su actuación fue ineficaz (\*\* y (\*\*).

El Comité Constitucional de la IV República se compone de:

- El Presidente de la República, que lo preside.
- El Presidente de la Asamblea Nacional.
- El Presidente del Consejo de la República.
- 7 Miembros elegidos anualmente por la Asamblea Nacional (fuera de sus miembros).
- 3 Miembros elegidos por el Consejo de la República (de la misma manera).

La iniciativa para impugnar la constitucionalidad de la ley ante el Comité Constitucional está exclusivamente en manos del Presidente de la República y del Presidente del Consejo de la República, de manera conjunta, y luego de que dicho Consejo por mayoría absoluta haya resuelto promover el trámite. Además debe hacerse durante el lapso previsto para la promulgación o veto de la ley.

El Comité constitucional trata de conciliar los puntos de vista de ambas cámaras, y si no lo consigue decide el caso.

Si resuelve que la ley es constitucional, pasa para su promulgación. Si resuelve que es inconstitucional, la remite a la Asamblea Nacional para una nueva deliberación; si la Asamblea Nacional mantiene su voto anterior, la ley no puede ser promulgada mientras no se reforme la Constitución de acuerdo con el procedimiento constitucional común.

El procedimiento es complejo, pero lo que lleva calificarlo de rudimentario es la extrema limitación de los órganos —usando un término procesal— “legitimados” para ponerlo en marcha.

De todas maneras, debe hacerse notar que a pesar de todo ello en alguna ocasión ha funcionado. Se cita un caso en 1943 en que el Comité Constitucional logró poner de acuerdo a ambas cámaras, declarándose inconstitucionales dos artículos del Reglamento de la Asamblea Nacional (14).

Como resumen del tema, queda lo siguiente:

- La III República: sin sistema de control de constitucionalidad de la ley.
- La IV República: sistema político de control de constitucionalidad de la ley; harto rudimentario.

## CAP. VI. Síntesis final

La organización del poder en la III y IV República francesa, modelo arquetípico del “parlamentarismo clásico”, puede sintetizarse de la siguiente manera:

(1) Los “poderes” (o principales órganos estatales) son el parlamento y el gobierno.

Se trata de órganos distintos pero estrechamente relacionados, y el parlamento predomina sobre el gobierno, aunque no puede hablarse de subordinación de uno respecto del otro.

(2) El Presidente de la República (a partir de la renuncia de Mac-Mahon, 1879) no constituye un “poder”, ya que queda limitado a una actividad principalmente protocolar.

(3) Los tribunales judiciales tampoco constituyen un verdadero “poder”, comparable a los otros, pues no puede ejercer control sobre los actos de éstos; en particular, no ejercen control de constitucionalidad de la ley.

(4) El control de constitucionalidad de la ley no existe en la III República, y es muy rudimentario en la IV República (sólo pueden ponerlo en marcha, conjuntamente, el Presidente de la República y la cámara alta).

## BIBLIOGRAFIA

Barthelemy, Joseph: Ver Joseph-Barthelemy.

Berlia, Georges: “La presidencia de la República de Francia, magistratura moral del régimen”, en: “Boletín de la Biblioteca del Congreso”, Bn. An., N° 60/72, 1947-1948, p. 28/38.

Bidegain, Carlos María: “Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional”, tomo I, ed. Abeledo-Perrot S.A. Bn. An., 1975, 2ª ed.

Bosch, Jorge Tristán: “Ensayo de Interpretación de la Doctrina de la Separación de los Poderes en la Oña de Montesquieu, en la Convención de Filadelfia 1787 y en la Asamblea Constituyente Francesa de 1789-1791”, ed. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Investigaciones del Seminario de Ciencias Jurídicas y Sociales, Bn. An., 1944.

Brogan, D. W.: “Francia”, ed. Offset Multicolor S. A., México D. F., 1981.

Duverger, Maurice: "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional" (título original en francés: "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel", traducción de la 1ª ed. francesa por Isidro Melas, Jorge Solé-Tura José Ma. Valdeá, Eliase Aja y Manuel Gerpe), ed. Ediciones Ariel S.A., Barcelona, 1970.

Ferreter Mora, José: "Diccionario de Filosofía", ed. Editorial Sudamericana S.A., Bs. As., 1971, 2 tomos. Especialmente Voces "Locke", t. II, p. 43/60, y "Montesquieu", t. II, p. 230/231.

Francia, Ministerio de Información de la República Francesa, Oficina Central para América del Sur: "El problema constitucional. La nueva Constitución", en: "Boletín de la Biblioteca del Congreso", Bs. As., Nº 57-58-59, julio-diciembre de 1948; p. 244/310.

García-Pelayo, Manuel: "Derecho Constitucional Comparado", ed. Revista de Occidente S.A., Madrid, 1961, 8ª ed.

Giscard D'Estaing, Valéry: "Democracia Francesa" (título original en francés: "Démocratie Française", ed. c. 1978; traducción de Berta de Tabbush), ed. Juan Goyanarte Editor S.A., Bs. As., 1978.

Godechot, Jacques: "Les Constitutions de la France Depuis 1789. Présentation par...", ed. Garnier Flammarion, París, 1970.

(Nota: Esta es la fuente de los textos constitucionales citados en este trabajo. Las traducciones fueron hechas por el autor de esta monografía.)

González, Joaquín V.: "Manual de la Constitución Argentina" (1ª ed. 1897), ed. Angel Estrada y Cia. S.A., 3ª ed. (3ª reformada), Bs. As., 1971. Especialmente Cap. XII, p. 309/325.

Guignebert, Charles: "Historia Universal" (título original en francés: "Cours d'histoire Universelle", traducción de Horacio A. Diffrici), Editorial Codex S.A., Bs. As., 1960, 3 tomos.

Hamilton, Alexander; Madison, James; & Jay, John: "El Federalista" (título original en inglés: "The Federalist", publicado en diarios norteamericanos en 1787 y 1788; 1ª ed. como libro 1788; traducción de Gustavo R. Velasco), ed. Fondo de Cultura Económica, 3ª ed. en castellano, México D. F., 1957. Especialmente Cap. XLVII, p. 304/309.

Hauriou, André: "Derecho Constitucional e Instituciones políticas" (título original en francés: "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", traducción de la 4ª ed. francesa por José Antonio González Casanova), Ediciones Ariel S.A., Barcelona, 1971.

Joseph-Barthelémy: "Le Gouvernement de la France. Tableau des Institutions Politiques, Administratives et Judiciaires de la France Contemporaine", ed. Payot, París, 1924.

Kelsen, Hans: "Teoría General del Derecho y del Estado" (título original en inglés: "General Theory of Law and State", 1ª ed. en inglés 1945; traducción de Eduardo García Maynes), ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., 1958.

Linares Quintana, Segundo V.: "Teoría e Historia Constitucional", ed. Alfa, Bs. As., 1958, 3 tomos.

Locke, John: "Ensayo sobre el Gobierno Civil" (título original en inglés: "Second Treatise on Government", 3ª edición en inglés 1830; traducción de José Carner), México D. F., 1940.

Lorenstein, Karl: "Teoría de la Constitución" (título original en inglés: "Political Power and the Governmental Process, 1ª ed. en inglés 1957; traducción de Alfredo Gallego Anabitarte), ed. Ediciones Ariel, 2ª ed. en castellano, Barcelona, 1970.

Montesquieu, Charles de Secondat, Barón de la Brede et de: "De l'Esprit de Lois" (1ª ed. en francés 1748), ed. Librairie Garnier Freres, París s/d. (Nota: parece tratarse de la misma edición consultada y citada por Beach: op. cit. en esta bibliografía.)

Especialmente Livre XI, Chapitre VI, p. 142/152.

Natale, Alberto A.: "Sistema Parlamentario", en: "Enciclopedia Jurídica Ombra", tomo XXV, p. 587/594; Bs. As., 1964.

Pinto Ferrer: "El Parlamentarismo", en: "Revista de Jurisprudencia Argentina" ("J.A."), tomo 1860-IV, Sección Doctrina, p. 12/23.

Reclus, Elisee: "Nouvelle Géographie Universelle. La Terre et les Hommes", tomo II. La France, ed. Librairie Hachette et Cie., París, 1877.

Sabine, George H.: "Historia de la Teoría Política" (título original en inglés: "A History of Political Theory", 1ª ed. en inglés 1937; traducción de Vicente Herrero), ed. Fondo de Cultura Económica, 2ª ed. en español, México D. F. 1943.

Saitta, Armando: "La Costituzione Francese del 1875", ed. G. C. Sansoni Editore, Firenze, 1946.

Vancosi, Jorge Reinaldo A.: "La Corte Suprema: ¿Tribunal o Poder?", en: "Universidad", ed. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, setiembre-diciembre 1959, N.º 78, pág. 359/363.

Vancosi, Jorge Reinaldo A.: "Parlamentarismo en América", en: "Enciclopedia Jurídica Ombra", tomo XXI, p. 443/448; Bs. As., 1948.

Vancosi, Jorge Reinaldo A.: "Poder Moderador", en: "Enciclopedia Jurídica Ombra", tomo XXII, p. 487/492; Bs. As., 1948.

"Enciclopedia Universal Ilustrada Europeo-Americana", ed. Espasa, Barcelona, 75 tomos y varias apéndices.

"Kessing's Contemporary Archives", ed. Kessing's Publications Limited (of London), Bristol, 24 tomos.

## NOTAS AL CAPITULO I

(1) Loewenstein: "Teoría de la Constitución", p. 30/35, 41/54, y 73/145.

Por razones prácticas, las citas bibliográficas se hacen en las notas de manera resumida, pudiendo consultarse las referencias completas en la Bibliografía que se encuentra al final de este trabajo.

## NOTAS AL CAPITULO II

(1) Ley Constitucional del 25 de febrero de 1875, art. 2º. Constitución de 1948, art. 23.

(2) Ley Constitucional del 25 de febrero de 1875, art. 8º. Constitución de 1948, art. 42.

(3) Ley Constitucional del 25 de febrero de 1875, arts. 3º/8º.  
Ley Constitucional del 18 de julio de 1875, arts. 1º, 2º, 6º/9º, y 12.

(4) Ley Constitucional del 25 de febrero de 1875, art. 8º in fine.

(5) Un autor, Georges Berlia, titula uno de sus trabajos "La Présidence de la République de France, magistrature morale del régime".

(6) Citado por García-Pelayo: "Derecho Constitucional Comparado", p. 487 (citando a su vez a Duverger, Maurice: "Les Constitutions de la France", París 1944, p. 103/104).

Obsérvese la ironía, puesto que "presidir las solemnidades nacionales" es una de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución de 1875 (Ley Constitucional del 25 de febrero de 1875, art. 3º) dentro de una enumeración en la que se hallan varias otras, de mucha mayor importancia.

(7) Loewenstein: "Teoría de la Constitución", p. 107/108.

(8) Loewenstein: op. cit., p. 107/108.

(9) García-Pelayo: op. cit., p. 487 y nota 27.

(90) Según García-Pelayo la primera ley que reconoce la existencia de un Ministro encargado de la presidencia del Consejo es la Ley del 3 de diciembre de 1934. García-Pelayo: op. cit., p. 487, nota 28.

### NOTAS AL CAPITULO III

(1) Esta es la relación de "control recíproco" fundamental en un sistema parlamentario; Loewenstein la llama "el punto álgido del tipo de gobierno parlamentario". Por esta razón el estudio se concentra en esta "relación Gobierno-Parlamento: responsabilidad-disolución". Sin embargo, debe mencionarse que existen otras relaciones que implican posibilidades de control entre esos órganos, aunque de mucha menor importancia: son las que resultan del funcionamiento del Parlamento (convocatoria, prórroga, suspensión de sesiones), del proceso legislativo (iniciativa, veto suspensivo del Ejecutivo), y del juicio político.

(2) Ley Constitucional del 25 de febrero de 1875, art. 6<sup>o</sup>. Constitución de 1948, art. 51.

(3) Loewenstein: "Teoría de la Constitución", p. 189/170.

(4) Loewenstein: op. cit., p. 189/170. Otros autores hablan de "ómnibus".

(5) García-Pelayo: "Derecho Constitucional Comparado", p. 488. Loewenstein: op. cit., p. 189/173.

(6) Ley Constitucional del 25 de febrero de 1875, art. 6<sup>o</sup>.

(7) Constitución de 1948, art. 48.

(8) Constitución de 1948, art. 49.

(9) Constitución de 1948, art. 50.

(10) García-Pelayo: op. cit., p. 507 in fine. . . .

(11) Natale: "Sistema Parlamentario", p. 502.

(12) Godechot: "Les Constitutions...", p. 368.

(13) García-Pelayo: op. cit., p. 490/491. Brogan: "Francia", p. 46. Loewenstein: op. cit., p. 189/172.

(14) Citado por García-Pelayo: op. cit., p. 491.

(15) Godechot: op. cit., p. 368.

(16) Loewenstein: op. cit., p. 189/173.

(17) Como excepción, recientemente ha ocurrido el primer caso en la historia de la República Federal Alemana, en que un partido abandona la coalición gubernamental antes del fin de la legislatura y forma una nueva coalición gubernamental. Se trata del Partido Demócrata Liberal (FDP), tercer partido del país, que a fines de 1962 se retiró de la coalición con el Partido Socialdemócrata (SPD), obligar al gobierno a dimitir, y formar nuevo gobierno (SPD) y se asoció a la Unión Cristiana Demócrata (CDU/CSU) para (CDU/CSU + FDP).

### NOTAS AL CAPITULO IV

(1) Montesquieu: "De l'esprit des lois", p. 142.

(2) Montesquieu: op. cit., p. 140.

(3) Montesquieu: op. cit., p. 148. Ver la explicación de Beach sobre por qué llamó nulo al "poder" judicial Montesquieu. Beach: "Ensayo de Interpretación...", p. 888, nota 117.

(4) Vanzoni atribuye a Edouard Lambert ese criterio, que él compartía. Vanzoni: "La Corte Suprema...", p. 268. No obstante, parecería que el criterio está suficientemente explicitado en los párrafos de Duc de Noailles, publicados en 1839, que cita el propio Vanzoni: op. cit., p. 261.

(5) Téngase presente que en Francia antes de la Revolución de 1789, la

denominación "Parlamento" se refería a cuerpos constituidos por jueces, es decir órganos judiciales; mientras que el órgano legislativo-consultivo eran los "Estados Generales", que en 1789 se transforman en "Asamblea Nacional" y dan origen al cuerpo legislativo, o "parlamento" en el sentido actual del término.

(\*) Leyes del 16 y 24 de agosto de 1790, y del 16 de fructidor del Año III. Citadas por Vanossi: op. cit., p. 591.

(\*) Ley del 16 de agosto de 1790, y Constitución de 1791. Citadas por Vanossi: op. cit., p. 592.

(\*) La Constitución de la III República ni siquiera menciona a los jueces o la organización judicial.

Llama esto la atención porque en varias Constituciones francesas anteriores se había dedicado un Título o Capítulo a la organización judicial, en algunos casos incluso como "Poder Judicial", como por ej.: Carta Constitucional de 1804, "Del Orden Judicial", arts. 57/68.

• Acta Adicional a las Constituciones del Imperio, de 1815, Título V. "Del Poder Judicial", arts. 51/58.

• Carta Constitucional de 1830, "Del Orden Judicial", arts. 46/58.

• Constitución de la II República, de 1848, Capítulo VIII. "Del Poder Judicial", arts. 81/100.

(\*) La Constitución de la IV República establece la inamovilidad de los jueces (art. 64) y habla de la independencia de los magistrados (art. 64). Crea el "Consejo Superior de la Magistratura", cuerpo colegiado de 14 miembros, presidido por el Presidente de la República (arts. 23 y 34), encargado de la disciplina de los magistrados, la administración de los tribunales judiciales, y la propuesta necesaria para el nombramiento de los magistrados por el Presidente de la República (art. 64).

Existe también una "Alta Corte de Justicia", cuerpo elegido por la Asamblea Nacional al principio de cada legislatura, con la función de juzgar penalmente (ante acusación de la Asamblea Nacional por mayoría absoluta) al Presidente de la República por alta traición y a los Ministros por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (arts. 56, 62, 56 y 57). En resumen: no es un tribunal judicial ordinario, sino un órgano político, con función jurisdiccional estrictamente limitada a esos supuestos.

(\*\*) Precisamente bajo ese título publica Edouard Lambert su obra referida a los Estados Unidos: "Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis", Ed. M. Giard, París, 1921.

## NOTAS AL CAPITULO V

(1) Kelsen: "Teoría General...", p. 185/188.

La Constitución austríaca de 1920, redactada por Kelsen, consagra ambos medios. Kelsen, citado por Linares Quintana: "Teoría e Historia Constitucional", t. I, p. 284/287, nota 603.

(2) El sistema argentino es un "sistema de control judicial difuso".

(3) El cuadro se refiere a la "organización del sistema" de control de constitucionalidad de la ley, por eso no se incluye lo relativo a los "efectos" de la declaración de inconstitucionalidad.

(4) Ley Constitucional del 25 de febrero de 1875, art. 8°. Constitución de 1948, Título XI. "De la reforma de la Constitución", arts. 90/95.

(5) En el sistema argentino el Presidente de la República tiene un veto "relativo" y "fuerte" (cabo último porque se requiere la mayoría de 2/3 en cada Cámara para que la inexistencia del Congreso supere el veto presidencial).

(6) El procedimiento legislativo está regulado por los arts. 12/23, 24, 27 y 53 de la Constitución de 1948.

(7) Arts. 91/93 de la Constitución de 1948.

(8) Barthelémy et Ducz, citados por Linares Quintana: op. cit., t. I, p. 275 y 276, y nota 594 en p. 276.

(\*) En el Comité Constitucional de la IV República, a su vez, halla su origen el "Consejo Constitucional" de la V República, sistema ya más robustecido de control de constitucionalidad de la ley.

(\*\*) Citado por García-Pelayo: "Derecho Constitucional Comparado", p. 518.