

La responsabilidad política del Presidente de la República en el derecho constitucional francés: la reforma del 19 de febrero del 2007¹

Marie de Cazals
Gladys Mata Marcano

Resumen

El 19 de febrero de 2007 fue realizada una reforma de la Constitución Francesa del 4 de octubre de 1958 en la cual se modifica su artículo 68. A partir de esta fecha, en Francia, existe la posibilidad de destituir al Presidente de la República. Se trata de una responsabilidad política. El Presidente de la República, en Francia, es elegido por sufragio universal y directo. No obstante, no es el pueblo el que se pronuncia sobre la destitución del Presidente de la República sino el Parlamento Francés. El pueblo no intervendrá sino para el momento de celebrarse elecciones presidenciales anticipadas producidas como consecuencia de la destitución del Presidente.

Palabras Claves: Reforma constitucional, Constitución Francesa de 1958, procedimiento de destitución del Presidente de la República, responsabilidad política del Presidente, referéndum revocatorio.

The Political Responsibility of the President of the Republic in the French Constitutional Law: The 19 February 2007 Reform

Abstract

At February 19, 2007, a reform on the French Constitution of October 4, 1958, has been made, which modifies the article 68th. From then, in France, there exists the possibility of to remove the President of the Republic. This is considered as a political responsibility. In France, the President of the Republic is elected around universal and secret suffrage. Nonetheless, in spite of the reform, the people is not who it pronounces about the destitution of the President of the Republic rather the French national legislature. The people is not notified rather in order to the instant of to implement anticipated presidential elections, which are originated as consequence of the destitution of the president.

Key-Words: Constitutional reform, French constitution of 1958, Destitution procedure of President of the Republic, President's political responsibility, Presidential recall referendum.

Recibido 06/04/2007 / Aceptado 20/04/2007

Introducción

La promesa hecha por el candidato Jacques Chirac durante de las elecciones presidenciales del 2002 fue cumplida. Éste propuso reconsiderar el estatus jurisdiccional del Jefe del Estado, a fin de que la irresponsabilidad que garantiza un ejercicio sereno de sus funciones, no sea asimilada a la impunidad. El Presidente de la República en efecto no está exento del cumplimiento de actos que, normalmente, harían a su autor responsable de hechos punibles. En evidencia, los “asuntos” relativos a la gestión de la Alcaldía de Paris por Jacques Chirac, develados el día siguiente de las elecciones legislativas del 25 de mayo y del 1ero de junio de 1977, tuvieron incidencia sobre la tarea iniciada. Era necesario responder eficazmente a los innumerables asaltos sufridos a causa de la inmunidad presidencial consagrada por la Constitución del 4 de octubre de 1958, que la pasión política, por una parte, y la tensión característica de los períodos electorales, por la otra, contribuyeron a acrecentarla. Las críticas que apuntaban al Presidente de la República eran un arma temible para aquellos que se postularían para un segundo mandato. Era necesario reaccionar. Una vez más el juego electoral y una parte del cálculo político habían favorecido la postura o el mantenimiento de una reflexión sobre el sujeto. Sobre esta posibilidad de desestabilización, - poco respetable pero irresistible-, una preocupación de clarificación vino a adicionarse al interés que habría de reexaminar el status del Presidente de la República. La interpretación dada por las instancias jurisdiccionales² constituyó, aunque en una menor medida, un elemento activador de la necesidad de instaurar un verdadero debate en Francia sobre el status jurisdiccional del Jefe del Estado. Desde entonces, una reflexión sobre el tema se imponía y el Presidente Jacques Chirac se compromete a inscribir una reforma sobre el status penal del jefe del Estado en el activo de su quinquenio. El Presidente decide³ rápidamente una reunión de eminentes especialistas⁴. Bajo la presidencia del Profesor Pierre Avril, la comisión designada realiza una reflexión sobre el status penal del Presidente de la República la cual fue formalizada en un informe remitido a la Presidencia en diciembre del 2002⁵. Las conclusiones contenidas en el informe fueron más allá de eso que el intitulado de la Comisión podría haber dejado suponer.

Más que un estudio sobre el status penal del Presidente de la República, el informe es una reflexión sobre el status jurisdiccional del jefe de Estado. Este preconiza, a este efecto, la puesta en marcha de una modificación profunda del espíritu de la Constitución del 4 de octubre

de 1958 con una responsabilidad presidencial inédita. Las proposiciones hechas por la Comisión Avril concluyen, en efecto, con la instauración de una responsabilidad política del Presidente⁶. Este punto crucial del informe no suscitó mucho entusiasmo y la prensa especializada no consagró mucho desarrollo a la proposición sobre la modificación sustancial de la Constitución del 4 de octubre de 1958⁷. El primer acto en preludeo a la revisión del Título IX, se desarrolló sin grandes contratiempos. Sin embargo, existe algunas críticas sobre la puesta en marcha de una tal responsabilidad en la V República y la nueva redacción del Título IX de la Constitución propuesta por la Comisión Avril aparece ella misma fuertemente discutible. Habría sido preferible que el informe anunciara una reflexión llevada delante las Cámaras, puesto que, impreciso sobre ciertos puntos y perfectible sobre otros, los debates parlamentarios suscitados por una tal revisión seguramente, a la época, le habrían enriquecido. La presentación del proyecto no fue toda vez de inmediato, hecho este que en otro caso dejaría suponer que ciertas modificaciones se habrían producido. Pero cuando en julio del 2003, el Ministro de Justicia Dominique Perben entrega finalmente el proyecto de ley constitucional por ante la oficina de la Asamblea Nacional, éste resulta casi idéntico en la redacción de los artículos 67 y 68 propuesta por la Comisión.⁸ No obstante, el segundo acto de la revisión del Título IX presagiaba la apertura de debates parlamentarios fecundos. Estos debates no llegaron y el proyecto quedara engavetado en la Asamblea Nacional, a tal punto que, uno habría podido pensar que había sido enterrado. Este texto olvidado es reconsiderado en el mes de diciembre del 2006 abriendo el tercer y último acto de la prometida reforma. Éste es puesto a la orden del día de la Asamblea Nacional y sin gran debate es adoptado el 16 de enero del 2007. Enseguida, es transmitido al Senado quien, a su turno, lo adopta en los mismos términos, a pesar de los debates más exaltados. Los asambleístas habiéndose pronunciado favorablemente sobre el texto de reforma, al Presidente de la República no le queda otra vía que elegir la adopción definitiva de ésta. Conforme al artículo 89 de la Constitución, el Presidente tiene la facultad de escoger entre el Referéndum y el Parlamento reunido en Congreso. La segunda hipótesis es la elegida, pues ella ofrece la oportunidad de aliar la rapidez y la economía de las consultas a los electores en un período donde éstos serían llamados a pronunciarse en varias oportunidades. La reforma del Título IX de la Constitución y de otras dos leyes constitucionales⁹ es definitivamente, adoptada por el Congreso el 19 de febrero de este año.

La formidable aceleración que conoció la adopción del proyecto de ley constitucional sobre la reforma del Título IX de la Constitución merece, toda vez, que uno se detenga en ella. Ciertamente, esta reforma suscita algunas interrogantes en cuanto a su utilidad y a los riesgos de la misma (1). En efecto, las críticas formuladas sobre el informe “Avril”, luego sobre el proyecto de la ley constitucional¹⁰ persisten a pesar de las modificaciones aportadas por la vía de enmiendas. Por demás, el desarrollo de los trámites realizados para llevar a cabo la reforma del Título IX es revelador de un problema recurrente en la vida política francesa: el puesto político efectivamente reconocido a los ciudadanos. La desconfianza de los elegidos, sin ser exagerados, empuja a excluir a los ciudadanos de un proceso en el cual el ideal democrático incita, por el contrario, a integrarlos. Reproduciendo en este estudio el procedimiento de destitución proyectado, la representación política nacional no puede salir del impasse dentro del cual ella se debate después de muchos años. Ésta se arriesga a multiplicar las causas de su descrédito bien que la solución reside justamente en la importancia que debe ser acordada a los ciudadanos (2).

1. La reforma del Título IX de la Constitución: de una utilidad incontestable a un procedimiento discutible

La utilidad de la revisión del Título IX de la Constitución, en relación a las justificaciones que ya han sido avanzadas, no podría ser puesta en tela de juicio (1.1). Sin embargo, las modalidades utilizadas y el procedimiento previsto hacen discutibles esta reforma constitucional (1.2).

1.1 Una reforma justificada

La anterior redacción del artículo 68 de la Constitución no era nada satisfactoria. Siendo ésta criticada después de largo tiempo, se imponía indefectiblemente que ella fuera retomada. El artículo 68 limitándose a reconocer que: “El Presidente de la República no es responsable de los actos cumplidos durante el ejercicio de sus funciones sino en el caso de alta traición. Él no puede ser acusado sino por decisión de las dos cámaras con un voto idéntico al escrutinio público y por la mayoría absoluta de los miembros que las componen. Él es juzgado por la Alta Corte de Justicia”¹¹; no permitía adaptarse a la evolución del mundo político. Algunos fenómenos tales que la corrupción, la

malversación o la práctica de los empleos ficticios, no son tomados en consideración. Es necesario, entonces, volver sobre los términos del artículo con el interés no solamente de clarificarlo sino también de adaptarlo a las nuevas situaciones. La reforma del status jurisdiccional del Presidente de la República aparece como necesaria a fin que éste no se beneficie de una impunidad en el plano civil y penal (1.1.1). Por demás, el desarrollo de la función presidencial impone, después de largo tiempo, una reflexión sobre los posibles límites de la extensión de los poderes presidenciales. La reforma constitucional aporta sobre este punto una mayor respuesta (1.1.2).

1.1.1 La garantía de una protección contra los actos presidenciales

El recurso a la noción de “alta traición” para hacer responsable de hechos punibles al Presidente de la República y las condiciones previstas por el derogado artículo 68 de la Constitución francesa hacían imposible poner en marcha su responsabilidad. Además, no existía ninguna precisión en cuanto a los actos que habían sido realizados con anterioridad al ejercicio de la función o de aquellos, que siendo cumplidos por el Presidente, no guardaban relación alguna con el ejercicio de su función. La situación merecía esclarecimientos y precisiones que el anterior artículo 68 no permitía hacer. El trabajo de la Comisión “Avril” es sobre ese punto importante ya que ordena las diferentes hipótesis y reemplaza la irresponsabilidad de hecho del Presidente por una inmunidad jurisdiccional constitucional. Varias distinciones han sido realizadas en aras de identificar el conjunto de casos que pueden presentarse. Los actos concernidos son de dos tipos: aquellos cumplidos por el jefe de Estado en ésta cualidad y aquellos que pueden ser separados de sus funciones, sea porque son anteriores al ejercicio de la función o sea porque no guardan relación con el cargo”. En cuanto a los primeros, de manera clásica, la inmunidad del Presidente es total. El nuevo artículo 67 contenido en el proyecto de ley constitucional dispone que el Presidente de la República “no es responsable de los actos cumplidos en esta cualidad, sin perjuicio de lo así establecido en las disposiciones de los artículos 53-2 y 68”. La responsabilidad del Presidente no podrá entonces ser investigada ni durante ni después de la cesación de sus funciones, excepto en el caso de la utilización de los procedimientos contenidos en el artículo 68, tal como está previsto en el proyecto de la

ley constitucional, o en el artículo 53 -2¹² de la Constitución. En cuanto a la segunda categoría de actos, ningún recurso será posible durante el curso de sus funciones. El proyecto del artículo 67 prosigue: “[el Presidente de la República] no puede, durante su mandato ni por ante ninguna jurisdicción o autoridad administrativa francesa, ser obligado a testimoniar, ni tampoco puede ser objeto de una acción, de un acto de información, de instrucción o de investigación penal [...]. Sin embargo, a fin de evitar toda ambigüedad y de no lesionar el derecho de las víctimas y de los terceros, los diputados precisaron la opinión de la Comisión “Avril” en el proyecto de la ley constitucional que le fue sometido a su consideración. La comisión había, en efecto, indicado que las investigaciones debían ser enviadas “en una fecha en la cual ellas no puedan obstaculizar el cumplimiento, por parte del Presidente de la República, de los deberes relativos a su cargo, sin que por demás ello signifique lesionar los intereses legítimos de terceros”¹³. Pero esta redacción no llegó a ser plasmada en el contenido del nuevo artículo 67. La prórroga de los plazos es, de ahora en adelante, explícitamente mencionada en el artículo 67 que estipula que “todo plazo de prescripción o de caducidad es suspendido”. Se precisa, igualmente, que las instancias o los procedimientos en los cuales haya hecho impedimento la inmunidad jurisdiccional “pueden ser retomados o recurridos contra él [el Presidente] al vencimiento del plazo de un mes contado a partir de la cesación de sus funciones”. El Presidente beneficia de una inmunidad pero que no es infinita. La protección dura el tiempo del ejercicio de sus funciones garantizando los derechos de las personas lesionadas. Así, el Presidente de la República beneficia, desde ahora, de una inmunidad suficiente para permitir un ejercicio sereno de sus funciones. Más allá de estas precisiones, por demás indispensables, la reforma del Título IX igualmente se justifica desde la perspectiva de la evolución de la función presidencial.

1.1.2 La necesidad de considerar la evolución de la función presidencial

La comisión “Avril” dobló las campanas de la irresponsabilidad política presidencial al proponer, –bajo el abrigo de una reflexión sobre el status penal del Jefe del Estado–, un procedimiento original de destitución. No faltan las críticas sobre éste procedimiento, pero el mismo tiene el mérito de poner en evidencia una necesidad ligada a la evolución

de la función presidencial en la V República. El texto constitucional del 4 de octubre de 1958 y la reforma constitucional de 1962 no son aquí responsables. En efecto, si los poderes propios y una elección con sufragio universal directo son dos elementos determinantes en la nueva función presidencial que se pone en marcha, éstos mismos elementos están lejos de procurar la plenitud de los poderes del Presidente. No es sino en la práctica que la orientación definitiva de la institución presidencial será acordada. Más específicamente, ello incumbe en gran parte a las mayorías parlamentarias y presidenciales que han transformado duraderamente la función. Éstas ofrecen, por el acuerdo entre ellas un formidable poder¹⁴ al jefe del Estado quien dispone de una mayoría adquirida que sostendría su política. Ésta permite también, y esto sobretodo, una verdadera dominación presidencial sobre el conjunto de los poderes. Gracias a esta mayoría parlamentaria, el Presidente absorbe en su esfera los poderes compartidos¹⁵- que no tienen más que su nombre- como ha sido especialmente el caso después de las elecciones legislativas del 9 y del 16 de junio del 2006¹⁶ y completa así la posibilidad de intervención y de acción. La evolución de la institución de la Presidencia le confiere, en consecuencia, poderes aparentemente ilimitados. Esta mutación en cadena que se ha producido de la función presidencial, transformando al presidente-arbitro en presidente-capitán, no está prevista por el texto de la Constitución del 4 de octubre de 1958. Se distingue, de ahora en adelante, a un Presidente omnipotente al cual, mal que bien, el régimen parlamentario francés se adaptó. Sin embargo, es deplorable que ninguna reforma, ni siquiera en la práctica, hubiera desarrollado los medios destinados a controlar los poderes presidenciales. Sólo algunas calificaciones doctrinales sobre el nuevo régimen francés – que se transforma en esta ocasión en un régimen “semi-presidencial” o aún en un régimen “presidencialista” – permiten hacer notar los cambios producidos. Nada se ha realizado para contrabalancear la importancia adquirida de los poderes presidenciales que desnaturaliza, sin embargo, la fisonomía deseada por los Constituyentes de la V República. Se percibe, con el ejemplo del refrendo ministerial, que el equilibrio de los poderes ha sido modificado. El poder compartido había sido concebido por los Constituyentes para evitar “que una autoridad irresponsable políticamente pueda ejercer un poder político importante”¹⁷. En efecto, “él podrá usar los poderes sin control y que él tendría desde el momento de la apropiación de la soberanía del pueblo. [...] Justamente para evitar

que éste pretenda imponer su voluntad al gobierno controlado por la mayoría parlamentaria es que se ha sometido esos poderes al referendo. Para todos esos actos la competencia real [...] pertenece en referendo al Primer Ministro¹⁸". Ahora bien, el poder presidencial bajo la V República devela otra cosa. El aspecto positivo del poder, es decir su disfrute, ha cambiado en tanto que detentor de éste porque el Presidente no tenía, originariamente, el conjunto de poderes actuales. En revancha, el aspecto negativo, es decir su sanción, resta en manos del titular de derecho, ya que si el Presidente de la República impone su voluntad al gobierno, éste queda sometido al control parlamentario. A partir de allí, la transformación del rol presidencial no puede quedarse sin la búsqueda de la posibilidad de poner en marcha su responsabilidad. La regla de la irresponsabilidad política del Presidente de la República debe ser puesta en tela de juicio, puesto que el principio del régimen parlamentario según el cual la irresponsabilidad del Presidente es "la consecuencia y la causa de la debilidad de los poderes públicos"¹⁹; no puede absolutamente seguir siendo sostenido. La extensión de los poderes del Presidente de la República no está más en concordancia con su irresponsabilidad. Ésta es la segunda razón por la cual la reforma del título IX de la Constitución se muestra indispensable. Sin embargo, las modalidades previstas, si bien ellas coronan una responsabilidad política faltante en la V República, las mismas están lejos de ser satisfactorias.

1.2. Una reforma discutible

La utilidad de la reforma sobre el status jurisdiccional del Presidente de la República, en cuanto a sus principios, no está en discusión. En revancha, la solución resultante, primero de la proposición Avril y luego de la ley constitucional, es fuertemente criticada en relación con la regulación de su responsabilidad y de los criterios para hacerla efectiva (1.2.1). Por demás, las enmiendas realizadas evidencian que los temores nacidos del establecimiento de una responsabilidad política del Presidente de la República que conllevaría a su destitución por razones partidistas deben ser atenuados. En efecto, el nuevo límite de mayoría fijado por el artículo 68 será difícilmente alcanzable y de lograrse podría pensarse que ese hecho sería muy excepcional. Esto garantiza cierto freno contra la utilización del procedimiento establecido en el artículo 68, pero al mismo tiempo, compromete el futuro de la reforma. Partiendo de esta premisa uno puede legítimamente interrogarse sobre su utilidad,

ya que parece muy poco probable que ésta, efectivamente, corone una destitución (1.2.2).

1.2.1 Una apreciación política soberana

Insistiendo sobre la inmunidad jurisdiccional del jefe de Estado, la Comisión Avril había sostenido – su informe rinde cuenta de ello – asegurar una alta protección sin que por ello ésta sea infranqueable²⁰. En ese sentido, esta comisión propuso una modificación del artículo 68 de la Constitución, propuesta ésta que el Congreso hizo suya. El nuevo artículo 68 prevé así la puesta en marcha de la responsabilidad del Presidente bajo ciertas condiciones. Son estas últimas, precisamente, las que contrarían los principios constitucionales de la V República ya que bajo el abrigo del status jurisdiccional del Presidente de la República se trata de crear una responsabilidad política del mismo. En efecto, en el informe “Avril” está claramente expresado que la apreciación sobre la materia será eminentemente política. Los parlamentarios, a fin de forjar su íntima convicción, no deben tomarse por jueces, “*ellos deben sesionar como eso que son representantes y asumir sus decisiones para lo que ellas son – decisiones con carácter político y no jurisdiccionales*”²¹. La comisión “Avril” insistió sobre el carácter político precisando que “*el solo criterio que debe ser tomado en consideración es aquel de la incompatibilidad manifiesta con la dignidad de la función [...] que requiere de una apreciación evidentemente política [...]*”²². De allí, es lógico que la Alta Corte no sea una jurisdicción pues ella no juzga. La apreciación jurídica de los hechos no es de su competencia porque ella es una instancia política y no una instancia jurisdiccional. Así “*no se trata de juzgar a la persona sino de apreciar una situación política*”²³. La comisión estimó que era “*más sano tanto para la justicia como para la política de distinguir dos registros*”²⁴. Esta es la razón por la cual el intitulado de “Alta Corte de Justicia” del antiguo artículo 68 de la Constitución no es retomado en la ley constitucional. El término “justicia” implica una imbricación más grande de lo jurídico y de lo político. La crítica sobre el antiguo sistema reposaba en parte sobre esta mezcla de géneros: un procedimiento jurisdiccional donde los protagonistas salían casi en su totalidad del mundo político²⁵. Ahora bien, la naturaleza de estos dos procedimientos no tiene nada en común. “*El procedimiento penal supone una operación jurídica de calificación de hechos pasados: éste les considera para determinar si ellos establecen el desconocimiento*

*de una regla de incriminación. El “procedimiento” de control político, al contrario, no reposa sobre la apreciación de la legalidad de hechos pasados sino sobre la pertinencia de una concepción – pasada o presente – del bien común: el censor y el censurado se comprometen en una tarea común de gobierno”*²⁶. En consecuencia, era necesario disociar lo jurisdiccional y lo político. La comisión “Avril” tomó conciencia de ello rechazando reconducir un tal régimen de “justicia política”. La ley constitucional establece un procedimiento puramente político. De ahora en adelante, la Alta Corte solo sesionará sobre una cosa: “saber si el jefe del Estado debe o no permanecer en el cargo: lo esencial no es condenarlo por infracciones que él habría cometido sino de apreciar si, habida cuenta de su comportamiento o actuaciones, -sean éstos penalmente reprobables o no- el Presidente está en condiciones de ejercer dignamente sus funciones”²⁷. En consecuencia, no son simplemente las causas civiles o las penales las que retendrán la atención de los parlamentarios. Además, que el criterio retenido es suficiente para probarlas. El elemento clave de este procedimiento es el criterio de la existencia de “faltas a sus deberes manifiestamente incompatibles con el ejercicio de su mandato”. Este criterio reemplaza la antigua alta traición considerada “en desuso y sobretodo equivoca, porque ella es a la vez política y penal”²⁸. La comisión voluntariamente dio una definición amplia de los hechos susceptibles de comprometer el procedimiento del artículo 68. Este debería descartar los debates en cuanto a saber si se está bien frente al caso previsto, permitiendo poner en marcha el procedimiento. Igualmente debería permitir evitar la obsolescencia del criterio, “la redacción propuesta deja todo su espacio a la evolución inevitable de costumbres y de mentalidades”²⁹. Asimismo, no debería probablemente impedir hacer un criterio trastero habida cuenta que la apreciación de la “incompatibilidad manifiesta con la dignidad de la función”³⁰ tiene gran chance de ser ante todo político y que su contenido, no claramente determinado, constituiría “una ausencia de definición que deja lugar a todas las interpretaciones”³¹. A pesar de los esfuerzos desplegados por los partidarios de la reforma, la duda permanece. Las enmiendas presentadas a la hora del debate sobre el proyecto de la ley constitucional no calmaron las intenciones reales del gobierno³². Esta apreciación política de las situaciones no es en si condenable a diferencia de la consecuencia directa que se induce. La existencia de una tal falta se traduce, en efecto, en la destitución del Presidente de la República, y en

consecuencia, en la pérdida de poder que es la conclusión lógica de toda responsabilidad política. Ahora bien, en ningún momento, - y los promotores del proyecto de ley constitucional se cuidaron de abordar el tema-, estuvo planteado poner en obra una responsabilidad política del Presidente de la República. No obstante, esta es la conclusión que se impone de la lectura del informe “Avril” y de la ley constitucional.

1.2.2 Un arma aparentemente desarticulada

El proyecto de ley constitucional sometido a los diputados preveía una mayoría de votos para iniciar el procedimiento de destitución así como para decidirla. El problema que caracterizaba entonces el proyecto estaba en el riesgo de un voto partidista en contra del Presidente. Después de Robert Badinter³³, se distingue que si el Senado permanece de derecha y sobreviene un hipotético período de cohabitación “esto hace más probable la destitución de un Presidente de izquierda”³⁴. En aras de poner punto final a esta crítica, los diputados enmendaron el texto. Deseosos de traspasar las hendiduras partidistas, éstos votaron a favor de una mayoría calificada. El procedimiento de destitución a partir de este momento no podrá iniciarse sin una mayoría a su favor de los dos tercios en cada cámara. La misma condición de mayoría está impuesta para votar la destitución del Presidente de la República. Sólo los votos favorables serán tomados en cuenta. Los diputados prefirieron evitar los riesgos de una destitución partidista, liberando de cargas al procedimiento mismo. En efecto, es muy difícil, casi imposible, reunir una mayoría de dos tercios. El procedimiento de destitución es así predestinado a la ineficacia, hecho este que amerita interrogarse sobre la utilidad de esta reforma.

Por demás, de la existencia de ese límite elevado, el Presidente de la República concernido por el procedimiento podría ser seriamente lesionado sin que la condición de la mayoría de dos tercios sea reunida. Esto recuerda la práctica de los votos calibrados que por diferentes motivos³⁵ se instala en la IV República. Esto consistía en votar en minoría contra el gobierno pero sin alcanzar el límite constitucional que imponía su renuncia. Ahora bien, la práctica tomada por los Ministros fue, sin embargo, de renunciar a pesar de no estar obligados a ello. En realidad, poner en minoría a una mayoría incluso relativa era vivida como una remisión a una falta personal y una contestación del trabajo cumplido. Los Ministros estimaban no contar con el apoyo necesario para continuar la política para la cual ellos habían sido designados. Ellos decidían, en

consecuencia, renunciar aunque las condiciones exigidas por la Constitución no estuvieran llenas. No alcanzando, voluntariamente o no, la mayoría que permitiera votar la destitución, los parlamentarios podrían sin embargo comprometer seriamente la institución presidencial a los ojos de la opinión pública corriéndose el riesgo, por la misma, de hacer nacer en el Presidente el sentimiento del deber de separarse de sus funciones. El esquema de la IV República podría tener la suerte de renovarse. Una mayoría podría estar convencida de la necesidad de destituir al Presidente eso que estremecería seguramente la institución. En efecto, bien que no habiendo sido destituido de sus funciones el Presidente permanecería, para una parte de la opinión pública, como aquel que estuvo a punto de ser destituido. La actitud a adoptar será delicada e incluso aún si el Presidente decide recurrir a la disolución de la Asamblea Nacional, el estará debilitado. Además, éste correrá siempre el riesgo de sufrir una revuelta de los senadores contra los cuales él no puede hacer nada. En definitiva, nada asegura que aquellos que votaron a favor de la destitución no sean reelegidos. La situación deviene rápidamente indetenible y si no es votada la destitución queda la posibilidad de que el Presidente decida plantear su renuncia.

2. La reforma del Título IX de la Constitución: consecuencias graves reversibles

El rechazo de integrar al pueblo en el procedimiento de destitución presentado contribuye a acentuar el malestar vivido por los representantes de la V República. La democracia representativa y, particularmente, la representación política nacional no resultan engrandecidas por el procedimiento previsto en el nuevo artículo 68 (2.1). Algunas modificaciones tendientes a reubicar al pueblo en el centro del proceso de destitución deberían de ser realizadas (2.2). Esto llama a una reflexión más amplia acerca del lugar que efectivamente es reconocido al pueblo. En efecto, hay cierto desconocimiento de las atribuciones constitucionales que le son otorgadas, lo cual contribuye a distinguir a un soberano pasivo a pesar de que la Constitución del 4 de octubre de 1958 no consagra nunca una tal perspectiva.

2.1. La representación política nacional es expuesta

Dos elementos dejan pensar que la representación política nacional no saldrá indemne de la reforma del título IX de la Constitución. El

procedimiento previsto en la nueva redacción del artículo 68 lesiona directamente la legitimidad del Presidente de la República (2.1.1). Seguidamente, éste conlleva a un “embrollo electoral” que no deja de lesionar a la representación política nacional tanto en su aspecto parlamentario como en su aspecto presidencial (2.1.2).

2.1.1 Una lesión a la legitimidad presidencial

La lectura de la ley constitucional deja suponer que un aspecto de la evolución considerable de la V República ha sido olvidado: la reforma constitucional del 28 de octubre de 1962. Después de ésta, el Presidente de la República es elegido por sufragio universal directo. Las implicaciones de su elección por el pueblo subrayan inmediatamente un problema mayor al cual el procedimiento de destitución previsto se encuentra confrontado. Si, inicialmente, no habría sido chocante el hecho de que el parlamento ejerza un cierto control sobre el Jefe de Estado – puesto que él lo elige en parte – una tal situación actualmente no sería posible. Establecer un tal control parlamentario sobre el Presidente, a través del nuevo procedimiento previsto en el artículo 68, mermaría uno de los fundamentos de la V República: la elección por sufragio universal y directo del jefe del Estado. La elección de las personas investidas del derecho de destitución favorece, sin embargo, ese hecho. La legitimidad popular de la cual goza el Presidente es puesta en tela de juicio sin que la menor expresión soberana del pueblo haya podido manifestarse en el curso del procedimiento. Toda vez, algunos invocarán, en defensa del procedimiento de destitución parlamentaria, el artículo 3 de la Constitución³⁶. Los representantes en el momento que ellos tomen la decisión de destituir al Presidente se considerarán que expresan la voluntad del pueblo. Si una tal posición puede defenderse para el caso de los diputados partiendo del hecho de la identidad en la forma de escrutinio entre ellos y el Presidente, esto es muy diferente para el caso de los Senadores. En efecto, a diferencia de los diputados, éstos son elegidos por sufragio indirecto³⁷. Sin embargo, a ellos se les atribuye un lugar en el procedimiento de destitución. Los Senadores benefician en la materia de un bicameralismo perfectamente igualitario puesto que ellos podrán estar en la reunión de la Alta Corte y representaran 321 voces en la balanza de la destitución. La destitución del Presidente será, desde ahora, objeto de los elegidos del pueblo, pero en realidad, sólo una parte de éstos es directamente elegida por él. El sitio ocupado por el

Senado dentro del procedimiento de destitución se revela demasiado grande. Es innegable que el Senado tiene que dar su aval para activar el procedimiento de destitución. Sin embargo, éste no podrá detener el procedimiento y no debería absolutamente votar la destitución. Ofrecer un tal peso al Senado es como consagrar una destitución al sufragio universal directo que lesiona el sentido de la evolución del principio democrático. Por demás, si los diputados deben rendir cuenta a sus electores- eso que les incita a manejar con precaución el instrumento de la destitución- también deberían hacerlo los Senadores. Éstos últimos no se arriesgarán, contrariamente a eso que se ha dicho, a la reprobación de los ciudadanos que no “desaprovecharán, en la primera ocasión, la oportunidad de sancionar severamente un exceso de rigor o un exceso de indulgencia”³⁸.

Finalmente, la ley constitucional incita a reconsiderar la filosofía que la anima, puesto que ella se aleja considerablemente de eso que fundamenta democráticamente la V República. No podrá ser ofrecido a los parlamentarios el derecho de destituir o no a aquel que ha sido elegido por el pueblo francés ya que el Presidente de la República no tiene que presentar cuentas sino delante del pueblo que es la fuente de su poder. En consecuencia, la creación de una responsabilidad política no puede estar conforme a la democracia si el pueblo no tiene una palabra que decir. La responsabilidad política establecida por el procedimiento de destitución debería finalizar por el pueblo respondiendo al deseo según el cual: “elegido por el pueblo el Presidente de la República no puede ser destituido sino por él con la participación de aquellos que lo representan directamente”³⁹. Así, le correspondería a la Asamblea Nacional iniciar una propuesta de destitución, al Senado dar su acuerdo y al Pueblo pronunciarse directamente sobre la destitución del Presidente de la República. En estos términos, la reforma del título IX sería más próxima al espíritu de la Constitución de 1958. Ella favorecería también a una participación renovada del pueblo que constituye hoy una de las respuestas a los problemas políticos encontrados dentro de las democracias modernas⁴⁰.

2.1.2 Una alteración de la representación política nacional

Las consecuencias del procedimiento de destitución organizado por el nuevo artículo 68 son numerosas y especialmente en relación con la representación política nacional. Muchas hipótesis deben ser aquí

distinguidas según uno se ubique dentro de la perspectiva de un procedimiento de destitución llevado a término o dentro de un procedimiento abortado.

Tres casos se presentan dentro de la primera hipótesis. En primer lugar, aquel de un Presidente destituido que es reelegido a la hora de elecciones presidenciales anticipadas. Los parlamentarios podrían haber apreciado con razón la culpabilidad del Presidente pero, ya que el procedimiento propuesto no prohíbe al presidente destituido de presentarse, aquel podrá ser reelegido. Aún convencidos de actitudes o de acciones incompatibles con la dignidad de la función, él será protegido por una nueva inmunidad. En segundo lugar, él puede no ser efectivamente culpable pero destituido por razones partidistas o más simplemente, como consecuencia de un error de apreciación. En este segundo caso se verá a un Presidente inocente erigirse de nuevo con los votos del pueblo francés. El podrá ser reelegido a pesar de la campaña de denigración de la cual ha sido objeto. Uno se encontrará en esas dos situaciones delante una crisis institucional mayor: Un Presidente reelegido frente a parlamentarios hostiles. Él tendrá además la facultad de usar el derecho que le reconoce la Constitución de disolver la Asamblea Nacional. Por demás el Presidente de la República estará más confortado en la utilización del artículo 12 de la Constitución que aquellos diputados que estarán en una posición que los coloca en una situación incómoda frente a sus electores. El Presidente tendría entonces el deber de restablecer la representatividad del Parlamento que ha sido seriamente quebrantada. En fin, tratándose del tercer caso, el Presidente destituido podría no ser reelegido, incluso aún si su inocencia es comprobada. La destitución parlamentaria lo llevaría sobre la realidad de los hechos. Un sentimiento de injusticia podría prevalecer puesto que no existe desgraciadamente ningún recurso contra la destitución del Presidente. El Parlamento haría así prueba de que él posee un arma temible que podrá ponerlo a un paso del Presidente. Sin embargo, no existe una contraparte importante para la representación política parlamentaria, ya que, a pesar de todo, ésta pierde una parte considerable de su credibilidad. Existe una interrogante legítima sobre la pertinencia de la acción de los parlamentarios. ¿Habrán actuado en interés de los representados o en un interés extraño? En la segunda hipótesis, el procedimiento de destitución no es llevado a término. El Presidente permanece en su puesto, pero las condiciones del fin de su quinquenio son malas. Su legitimidad ha sido

disminuida y el pueblo no puede renovar su apoyo puesto que él no puede pronunciarse antes del término del procedimiento de destitución. La autoridad de la cual dispondrá, de ahora en adelante, el Presidente es difícilmente apreciable. Si los parlamentarios han intentado destituirlo, él debe hacer frente a su hostilidad. Él puede disolver la Asamblea Nacional sin estar seguro de ver caer a aquellos que han votado en su contra. Un período de incertidumbre y de indecisión puede abrirse de una parte y de la otra.

En definitiva, la representación política nacional no sale indemne del procedimiento previsto por el artículo 68 de la Constitución. Su imagen es alterada por las represalias institucionales que no dejarán de manifestarse. Por demás, un exceso de elecciones anticipadas- sean presidenciales o legislativas- es un parámetro que debió ser tomado en cuenta antes de la adopción de la ley constitucional. El problema recurrente y creciente de la abstención en Francia permanece. La reforma del título IX de la Constitución no lo toma en cuenta multiplicando potencialmente el número de elecciones. Hay, a partir de allí, más inconvenientes respecto de la representación política nacional que ventajas. Tomar en consideración al pueblo, sin embargo, podría atenuar fuertemente, incluso anular, las consecuencias nefastas sobre la representación política nacional.

2.2 La necesaria reintegración de los ciudadanos en el proceso político

La gestión iniciada el día siguiente a las elecciones presidenciales de 2002, que finalizó con la reforma del título IX de la Constitución, no reconoce ningún lugar a los ciudadanos. Ellos no participaron en el procedimiento de destitución. Los ciudadanos tampoco formaron parte del procedimiento de reforma, contrariamente a eso que la Constitución prevé normalmente a los términos de su artículo 89. Excluyendo de esta manera a los ciudadanos, la ley constitucional lesiona los principios jurídicos y democráticos fundamentales. Por demás, las consecuencias negativas ya resaltadas incitan a investigar las soluciones que, al contrario, permitirían reintegrar a los ciudadanos en el procedimiento de destitución considerado (2.2.1). La cuestión del derecho de destitución distingue por demás un problema más amplio: la participación efectiva de los ciudadanos en la vida política bajo la V República fuera de los tradicionales períodos electorales. Bajo el pretexto de un electorado poco

inclinado a movilizarse cuando es bien atendido, su participación es eludida en favor de procedimientos más expeditos y más seguros. Este ejemplo de reforma de la Constitución es característico de los trámites que visan a esquivar la fuente principal de la legitimidad y en consecuencia de la autoridad en democracia. Es necesario entonces aceptar que los ciudadanos son actores de la vida política y respetar el lugar que la Constitución del 4 de octubre de 1958 le atribuye, a fin de paliar los inconvenientes que ya han sido constatados (2.2.2).

2.2.1 Los Ciudadanos deben participar en el procedimiento de destitución

Algunos autores estarán contentos con el proyecto de ley constitucional en relación a que él adapta, en nuestro tiempo, la concepción del poder presidencial formulado por el General Charles de Gaulle. Era necesario “buscar los mecanismos para atribuir a otros sujetos, distintos del principal interesado, la facultad de poner en tela de juicio su propio poder: el pueblo y el parlamento”⁴¹. La reforma del título IX ofrece esta oportunidad, poniendo en cubierta una responsabilidad política del Presidente. El procedimiento que ella prevé es, sin embargo, criticable puesto que éste se aleja de los cánones del derecho constitucional en materia de responsabilidad política, y en consecuencia, no respeta los derechos del pueblo en la materia. El derecho constitucional define la responsabilidad política como “la obligación del titular de una función política de retirarse cuando haya perdido la confianza de aquellos ante los cuales él debe responder”. La noción supone, necesariamente, un control que desemboca en el derecho de revocación”⁴². Este derecho es la sanción normal de una responsabilidad política e implica “la interrupción prematura del mandato o del ejercicio de una función”⁴³. La responsabilidad política implica también que la revocación del titular de una función sea “pronunciada por el órgano que lo ha investido”⁴⁴. Los portadores del proyecto constitucional han admitido la puesta en marcha de una tal responsabilidad, pero las condiciones previstas para ésta no concuerdan. Esas condiciones no permiten asociar al pueblo con el Parlamento en el procedimiento de destitución y no corresponden tampoco a los criterios esperados de una responsabilidad política. Es legítimo que el pueblo participe en el procedimiento de destitución pero no posteriormente como se desea⁴⁵. El Presidente de la República no es, en efecto, elegido por el Parlamento.

Su destitución, que no es otra cosa que la pérdida pura y simple del poder, debe ser decidida por los ciudadanos. La elección presidencial es el fruto de su expresión directa, ella les da, en consecuencia, el poder de poner término al mandato presidencial puesto que ellos son la fuente de éste. Ahora bien, el proyecto de ley constitucional no sigue en ningún momento ésta lógica. Éste confiere en su totalidad al Parlamento la decisión de destituir al jefe del Estado. Por esto, la Asamblea Nacional y el Senado poseen, en igualdad de condiciones, la iniciativa de reunir a la Alta Corte. Esta sala, que no ésta en el origen de la iniciativa, tiene un lapso de 15 días para aceptar la proposición de reunir a la Alta Corte o para rechazarla. Si la propuesta es votada favorablemente, la Alta Corte integrada por los miembros elegidos de las dos cámaras es convocada. Ella dispone de un lapso de un mes por emitir su decisión. Es a ella a quien compete apreciar la destitución del Presidente de la República. Sin embargo, hubiera sido preferible dejar a los ciudadanos participar en el procedimiento de destitución. Desde el punto de vista jurídico, el principio del paralelismo de competencias hubiera sido respetado: aquel que es titular de un derecho de elegir a un hombre debe tener la capacidad de retirarle su mandato. Insistiendo, la consideración del pueblo en el proceso de destitución del Presidente de la República, es un principio fundamental de las democracias modernas. Basados en el derecho de los ciudadanos de participación política directa y activa, - en ejercicio de la soberanía popular-, las Cartas fundamentales de la mayoría de los países sudamericanos acogen al referéndum como un instrumento de participación ciudadana en los asuntos de interés nacional y en especial como un mecanismo de control político ejercido por el pueblo. Así podemos subrayar, a título de ejemplo, a las Constituciones de Colombia de 1992⁴⁶, de Perú⁴⁷, de Brasil⁴⁸ y de Venezuela⁴⁹.

Así, siguiendo esta tendencia del derecho constitucional contemporáneo, la ley constitucional francesa debe ser modificada en este aspecto. Sería necesario así que la Asamblea Nacional, con el acuerdo del Senado, inicie el procedimiento de destitución. Las dos asambleas conjuntamente llevarían, de seguida, las investigaciones necesarias para establecer los hechos y permitir a los ciudadanos pronunciarse en todo conocimiento de causa. Finalmente, éstos últimos votarían por vía del referéndum sobre la destitución del Presidente de la República. Además, aquí el artículo 3 de la Constitución puede ser invocado en defensa de esta idea, puesto que, por esta rara vez, el segundo término –la utilización

del referéndum –, sería preferido al primero – la vía de los representantes–. La modificación propuesta tendría además la ventaja de evitar un exceso de elecciones. En caso de rechazo de la destitución, una elección presidencial, punto culminante de un divorcio profundo entre los representantes nacionales, sería evitada. Esto no excluye una ulterior disolución de la Asamblea Nacional, pero esta corresponderá a una sanción por la decisión de los parlamentarios. Ellos asumirán las consecuencias de su tentativa de poner en tela de juicio a la alta autoridad del Estado. Esta solución procura, igualmente, una estabilidad del Ejecutivo ya que los parlamentarios dudarían de entablar un procedimiento contra el Presidente que conserva los favores de los ciudadanos.

En definitiva, una rectificación de este punto no haría que reforzar la democracia francesa. Ese que es la fuente del poder presidencial debe también encarnar su posible fin antes del término. En consecuencia, la destitución del Presidente devendría una real responsabilidad política, en el pleno sentido de la palabra, puesto que los protagonistas serían sus únicos actores. Esta vía es la sola conforme con la lógica de la evolución de la V República.

2.2.2 Los ciudadanos deben estar presentes en el procedimiento de reforma constitucional

La utilización del artículo 89 de la Constitución es sintomática al lugar ocupado por los ciudadanos en la vida política. En cuanto a su participación, ella devela así una cierta concepción de los detentores legítimos de la autoridad. En los términos de este artículo, la vía normal para efectuar la reforma de la Constitución es el referéndum. El literal 2 dispone que “la reforma es definitiva después de haber sido aprobada por referéndum”. No es sino en el literal 3 que la alternativa del Congreso es propuesta. Los constituyentes han dejado suponer que éste literal se trata de la excepción a la regla presentada precedentemente. Éste precisa, en efecto, que: “no obstante, el proyecto de reforma no será llevado a referéndum sino cuando el Presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso”. Se trata de una alternativa de referéndum que es ofrecida al Jefe del Estado, pero en ningún caso, de la regla principal para reformar la Constitución. Si tal hubiera sido el deseo de los constituyentes, ellos habrían propuesto las dos posibilidades dentro de la misma frase y no en dos literales sucesivos. Los trabajos

preparatorios de la Constitución confortan esta lectura del artículo 89. El Ministro de Justicia, había explicado que “el referéndum es la vía normal de reforma y el recurso al Congreso no es previsto sino para el caso donde las circunstancias exigieran una revisión rápida⁵⁰. No obstante, es obligado constatar que después de los debates de la V República, el Congreso ha sido la vía preferida para llevar a cabo las reformas de la Constitución. Así, eso que era la regla ha devenido la excepción, mientras que la excepción ha devenido la regla. A pesar de éste hábito instalado, los Presidentes de la V República han tenido la voluntad política de recurrir al referéndum cuando el tema lo justifica, pero en verdad, rara vez para el caso contemplado por el artículo 89. Los riesgos aún siendo conocidos y asumidos, la importancia del propósito explicaba que los ciudadanos pudieran pronunciarse directamente. Éste ha sido el caso de la reforma del artículo 6 relativo a la duración del mandato presidencial. Tal ha debido ser también el caso de reforma que toca nuevamente la “*clé de voûte*” (llave de la edificación) de las instituciones de la V República. Sin embargo, el alcance de esta última reforma ha sido mucho más serio que el pasaje del mandato presidencial al quinquenio. La puesta en tela de juicio del mandato presidencial, en el curso de su ejercicio, es más grave que una disminución de la duración de ese mandato, tanto que ella reviene, dentro de sus modalidades, a objetar una prerrogativa del pueblo – la elección presidencial. Muy a pesar de las razones comprobadas en favor de un recurso al referéndum⁵¹, la urgencia había sido decretada porque la promesa de campaña remontaba al año 2002, y el final del mandato estaba próximo. También para no multiplicar el recurso de las urnas porque se podría mermar el entusiasmo electoral del cual cada elector es acreedor, se ha preferido su remisión al Congreso. La urgencia es, infortunadamente, relativa así como el riesgo de embotar el calor electoral. En efecto, el informe “Avril” ordenado por el Presidente le había sido remitido en diciembre del 2002, el proyecto de ley constitucional había sido depositado en la oficina de la Asamblea Nacional en julio del 2003 y luego, nada más. El tiempo necesario para una tal reforma estuvo disponible. Pero esto dependía como siempre de la voluntad política del momento. Los pretextos de la finalización del mandato presidencial y de los cambios electorales son falaces y no resultan suficientes para justificar que esta reforma haya sido expedida.

Conclusiones

La majestad de la reforma, por las consecuencias que de ella pudieran derivarse, no debió haber sido arreglada, sin la reflexión necesaria, con un voto rápido acoplada con otras reformas que no tenían la misma densidad⁵². Toda vez, la utilización descarriada del artículo 89 ha tenido el mérito de revelar el malestar vivido por la representación política nacional. Ella muestra que la confianza de los elegidos cesa desde su elección. El temor a la multitud reaparece en el siglo XXI bien que él parecía estar vencido después del siglo XIX. Es lamentable que la desconfianza hacia el juicio que pueda surgir de las urnas prevalezca sobre la búsqueda de la voluntad real de los ciudadanos. Una tal actitud se acomoda mal al movimiento presente en los regímenes democráticos modernos que obedecen a un deseo de relaciones cada vez más próximas entre el representante y el representado. El principio de la representación política rechaza, ciertamente, la idea de una identidad total que sería contra-natura por definición. Sin embargo, la búsqueda de la mejor adecuación posible resta paradójicamente el objetivo a alcanzar. Los protagonistas tienen consciencia de eso, de allí su búsqueda constante de una identificación que sea siempre la más próxima a la realidad, sin por tanto alcanzarla. La vida política francesa no puede, dentro de esas condiciones, escapar de la moda de la interacción. El desarrollo de los “blogs” y de “chats” en el dominio político es característico de la expectativa de los ciudadanos hacia los elegidos y de la necesidad de los elegidos de acercarse lo más posible a sus electores. Esto tiene la gran ventaja de sondear, en tiempo real, la opinión sin comprometer, por los resultados refrendarios desfavorables, el avenir político. Las ventajas, por ahora, son tales que los hombres políticos han unánimemente aceptado esta exigencia de la democracia permanente, incluso, uno constata que unos han anticipado el fenómeno, mientras que otros lo han seguido contra su voluntad o por la fuerza. Ahora bien, a pesar de los méritos evidentes de esas prácticas, estos no colman sino parcialmente y momentáneamente el déficit democrático del cual padece la vida política francesa. La búsqueda desenfrenada de soluciones al mal político de los ciudadanos franceses, por el instante, ha echado el ojo sobre las nuevas tecnologías. Los ciudadanos, pasado el tiempo del descubrimiento, no tardarán en apercibirse que ellas no satisfacen sus expectativas. Será necesario una vez más, encontrar una solución milagrosa e innovadora. No sirve de nada ir a buscar tan lejos una

respuesta a las expectativas de los ciudadanos cuando numerosas respuestas se encuentran simplemente en la puesta en marcha de los artículos previstos, a este efecto, por el propio texto constitucional. Así, la reforma del título IX de la Constitución hubiera podido permitir la participación de los ciudadanos en un asunto delicado para el equilibrio institucional de la V República y que lesiona directamente uno de sus derechos. Los imperativos políticos parecen, sin embargo, haber primado de nuevo. Este hecho no hace que acrecentar la deriva de la sociedad política francesa. Sin embargo, la constatada ausencia de un compromiso no es sino un índice y no un mal irreversible. Ésta puede ser remplazada en un ambiente que incite fuertemente a repensar la política tal como ella es llevada y a querer, efectivamente, interesar a los ciudadanos en la cosa pública de manera más activa. Por esta vez, la magnitud del mal no ha sido aún considerada.

Notas

- ¹ Este artículo es una reproducción parcial de un artículo que será publicado en la Revista Francesa de Derecho Constitucional (RFDC) No.71, septiembre- octubre 2007.
- ² Para el Consejo Constitucional, el Presidente de la República dispone de un privilegio de jurisdicción mientras que la Corte de Casación estima el beneficio de una inmunidad. Decisión n° 98-408 DC del 22 enero de 1999, tratado relativo al status de la Corte Penal Internacional, G.O., 24 enero de 1999, n° 20 ; Casación Asamblea Plenaria., 10 de octubre de 2001, Michel Breisacher, Recurso n° 01-84.922, Bull. crim. n°481.
- ³ Decreto n°2002-961 del 4 de julio del 2002 relativo a la creación de la comisión encargada de realizar una reflexión sobre el status penal del Presidente de la República, G.O, 6 de julio del 2002, n°156, p.11633.
- ⁴ La comisión estaba integrada por doce miembros: Pierre Avril, profesor emérito de la Universidad Paris-I (Panthéon-Sorbonne), Bernard Bouloc, profesor de Derecho privado de la Universidad de Paris-II (Panthéon-Assas), Guy Carcassonne, profesor de Derecho Público de la Universidad de Paris-X (Nanterre), Louis Favoreu, profesor de Derecho público de la Universidad de Aix-Marseille-III, Hélène Gisserot, Procurador General ante la Corte de Cuentas, Anne Levade, profesora de Derecho Público de la Universidad de Paris-XII (Val-de-Marne), Marceau Long, Vicepresidente honorario del Consejo de Estado, François Luchaire, Presidente honorario de la Universidad de l'Université Paris-I (Panthéon-Sorbonne), Bertrand Mathieu, profesor de Derecho Público de la Universidad de Paris-I (Panthéon-Sorbonne), Didier Maus, Consejero de Estado, presidente de la Asociación francesa

de Constitucionalistas, Daniel Soulez Larrivière, abogado, Pierre Truche, Primer Presidente honorario de la Corte de Casación.

⁵ Informe de la Comisión de reflexión sobre el status penal del Presidente de la República, G.O., 14 de diciembre del 2002.

⁶ Algunos han incluso felicitado la instauración de un “impeachment à la française”. Sin embargo, las diferencias importantes que existen entre el régimen americano y el régimen francés no permiten ir tan lejos. Ver en este sentido, Olivier Beaud, Philippe Lauvaux, “Sur le soi-disant “impeachment à la française”. Réflexions sur le projet de loi constitutionnelle instaurant une responsabilité politique du président de la République”, *D.*, 2003, n° 39, p. 2646.

⁷ Bertrand Mathieu, “Les propositions de la “commission Avril” relatives au statut juridictionnel du Président de la République”, *JCP G*, 15 janvier 2003, n°3, p. 53. Entrevista de Louis Favoreu realizada por Pierre Rancé, *D.*, 2003, n°7, p. 430.

⁸ El artículo 67 es bien preciso. Él prevé un plazo de un mes después de la expiración de las funciones para retomar o recurrir a las instancias y a los procedimientos a los cuales hace obstáculo la inmunidad que protege al Presidente de la República durante su mandato.

⁹ El Congreso votó el 19 de febrero del 2007 la inscripción constitucional de la abolición de la pena de muerte así que la congelación del cuerpo electoral de la Nueva Caledonia.

¹⁰ Marie de Cazals, “Vers une véritable responsabilité politique présidentielle. A propos du “rapport Avril””, *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1024-1025, 2003, p. 40; “Une fausse avancée de la démocratie. A propos de la révision du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958”, *Revue Le Banquet*, n° 19-20, 2004, p. 327.

¹¹ Se refiere en este caso se refiere al Alto Tribunal de Justicia de carácter político constituido por el Senado en función de juez.

¹² “La República puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en las condiciones previstas en el tratado firmado el 18 de julio de 1998”

¹³ Informe, *op. cit.*, p. 23.

¹⁴ Maurice Duverger explica que “el formidable poder (del Presidente) [...] reposaba sobre una base muy simple: la existencia, en la Asamblea Nacional, de una mayoría sólida y coherente, fielmente obediente al jefe del Estado. Apoyado sobre ésta, Charles de Gaulle, Georges Pompidou, Valéry Giscard d’Estaing, François Mitterrand han dominado durante veinticuatro años la legislación, el gobierno, la administración, la magistratura, la armada, y las relaciones exteriores”, *Bréviaire de la cohabitation*, P.U.F., 1986, p. 8.

¹⁵ Las potestades compartidas confieren al Presidente un poder reglamentario importante.- Firma de ordenanzas y de decretos emitidos en Consejo

de Ministros- así que un poder de nombramiento altos funcionarios (artículo 13). Él participa igualmente en el nombramiento de los miembros del gobierno (artículo 8 numeral 2), preside el Consejo de Ministros y en consecuencia, aprueba el orden del día y convoca al Parlamento a sesiones extraordinarias.

¹⁶ El Presidente Jacques Chirac dio a sus primeros Ministros más libertad que aquella que les fuera reconocida bajo las presidencias de Mitterrand. Toda vez, si el Presidente Jacques Chirac dejó a sus Ministros desenvolverse libremente frente a las dificultades, no por ello éstos gobernaban más que sus predecesores. Este hecho condujo siempre al Presidente -ante la magnitud de las situaciones presentadas-a manifestar abiertamente su autoridad.

¹⁷ Marie-Anne Cohendet, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, coll. “Focus droit ”, 2^{ème} édition, 2002, p. 281.

¹⁸ *Ibid.*, loc. cit..

¹⁹ Dmitri-Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la V^{ème} République*, Dalloz, coll. “Précis. Droit public sciences politique ”, 3^{ème} édition, 1999, p. 959.

²⁰ Rapport, *op. cit.*, p. 25.

²¹ Rapport, *op. cit.*, p. 6.

²² *Ibid.*

²³ Entrevista de Louis Favoreu realizada por Pierre Rancé, *op. cit.* .

²⁴ Rapport, *op. cit.*, p. 26.

²⁵ Las dos asambleas votan sobre la acusación del Presidente de la República. Cuando el voto es efectuado, una comisión integrada por cinco magistrados profesionales provenientes de la Corte de Casación instruyen el asunto. Este concluye bien en un sobreseimiento o bien en el reenvío del acusado por ante la Alta Corte de Justicia. Esta última se compone de 24 jueces titulares y de 12 suplentes, todos parlamentarios. Ellos son designados en número igual por la Asamblea Nacional y por el Senado. Seguido a la reforma constitucional del 27 de julio de 1993, este sistema de “justicia política” subiste sólo respecto del Presidente de la República.

²⁶ Denis Baranger, *Parlementarisme des origines*, P.U.F., coll. “Léviathan ”, 1999, p. 251.

²⁷ Rapport, *op. cit.*, p. 26.

²⁸ Pierre Avril, “ A propos du statut pénal du chef de l’Etat ”, *R.D.P.*, 2002, n°6, p. 1875.

²⁹ Rapport, *op. cit.*, p. 6.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Robert Badinter, “Un mauvais coup institutionnel ”, *Le Parisien*, n° 18284, mercredi 25 juin 2003, p. 4.

- ³² Entre las enmiendas presentadas, aquellas que fueron propuestas por el ponente del proyecto de ley constitucional, Philippe Houillon, aportan algunas precisiones sobre otros puntos incluyendo el presentado por el diputado Vallini. Las propuestas rechazadas no guardan relación con el problema que nos ocupa en este momento. Una enmienda -aunque no apoyada- muestra que las preocupaciones de ciertos diputados estaban bien lejos de lo que el proyecto de ley constitucional requería puesto que estos proponían por ejemplo aquella que proyectaba - al estilo de la moda italiana- ofrecer a los antiguos Presidentes ser senadores de por vida.
- ³³ Robert Badinter, “ Justice : que faire du président ? ”, *Le Nouvel Observateur*, semaine du 26 décembre 2002 au 1^{er} janvier 2003, n° 1990, p. 59.
- ³⁴ Jean-Michel Blanquer *in* dossier spécial sur le statut pénal du chef de l'État, *R.D.P.*, 2003, n° 1, p.65.
- ³⁵ Bajo la IV República, la puesta en marcha del derecho de disolución obedecía a condiciones difíciles de reunir. Era necesario en primer lugar que el Presidente del Consejo obtuviera el acuerdo del Consejo de Ministros. De seguidas, la disolución no podía intervenir sino después de pasados dieciocho meses de legislatura. Finalmente, era necesario que hubiera dos crisis mayores, a saber, dos cambios del gobierno adquiridos por mayoría absoluta afín que el gobierno sucesor pueda tener la facultad de disolver la Cámara. Votando juiciosamente por debajo del límite requerido, los diputados ponían en tela de juicio el poder del gobierno sin arriesgarse a una disolución a cambio. La astucia parlamentaria aportará sus frutos puesto que bajo la IV República la disolución no pudo ser pronunciada sino una sola vez; el 2 de diciembre de 1955.
- ³⁶ “ La soberanía nacional pertenece al pueblo quien la ejerce por sus representantes y por la vía del referéndum ”. La destitución sería entonces legítimamente pronunciada por los parlamentarios, representantes del pueblo. Sin embargo, el artículo 3 autoriza también el recurso del referéndum que sería en la especie realizable.
- ³⁷ El cuerpo electoral de los senadores está compuesto en cada departamento por los diputados, los consejeros regionales, los consejeros generales, los delegados de los consejos municipales o sus suplentes y por los delegados de los colegios representando los territorios de ultramar y los territorios franceses establecidos fuera de Francia.
- ³⁸ Guy Carcassonne, “ Le statut pénal du président ”, *Le Point*, semana de 20-27 de diciembre 2002, n° 1579-1580, p. 34.
- ³⁹ Patrick Auvret, “ La responsabilité du chef de l'Etat sous la V^{ème} République ”, *R.D.P.*, 1988, p. 106.
- ⁴⁰ A título comparativo - como una muestra evidente de ello-, vale la pena resaltar que los principios de la responsabilidad política del Presidente de la República, de la soberanía popular y del sufragio universal y directo

y de la participación activa y directa de los ciudadanos en la gestión política; son derechos fundamentales ampliamente establecidos en las Constituciones actuales de muchos países de la América Latina. Como ejemplo podemos distinguir, de manera especial, a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. En efecto, sobre la responsabilidad del Presidente de la República, el artículo 230 de ese texto constitucional establece que “el Presidente de la República será responsable de sus actos y del cumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo (...).” Igualmente esta Carta fundamental regula en su artículo 66 como un derecho de los electores la obligación de los representantes de rendir cuentas sobre su gestión de manera pública transparente y periódica. En relación a la soberanía popular y el sufragio universal y directo su artículo 5 reza: La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo quien la ejerce directamente mediante el sufragio. En relación con los mecanismos de participación política del pueblo, en ejercicio de su soberanía el artículo 70 constitucional indica como tales: la elección de cargos públicos, **el referendo**, la consulta popular, **la revocatoria del mandato**, la iniciativa legislativa y constituyente, el cabildo abierto y a la asamblea de ciudadanos. En particular, está consagrado en el artículo 72 del texto fundamental como un principio de la democracia directa y participativa el referéndum revocatorio. Este tipo de referéndum ciertamente sirve como un instrumento de control político de la gestión pública de todo funcionario electo, incluyendo al Presidente de la República. En caso de resultados favorables a la revocatoria del poder éste conllevaría a su destitución, pero en caso desfavorable, este mecanismo de control serviría, ésta vez, como un instrumento de relegitimación del Presidente de la República o de renovación del apoyo popular a éste o a cualquier otro funcionario electo sometido a tal control. En revancha, en el derecho constitucional venezolano, el control político parlamentario, no es contemplado para destituir al Presidente de la República. La cesura parlamentaria, en materia de responsabilidad de funcionarios aparece, sin embargo, como uno de los mecanismos de remoción de otros altos funcionarios como es el caso del Vicepresidente Ejecutivo de la República (artículo 240) y de los Ministros (244). Para ambos se requiere para su decisión de una mayoría calificada de las 3/5 partes de la miembros integrantes de la Asamblea. En contrapartida, no existe sino una sola posibilidad para la el Presidente de la República de disolver a la Asamblea Nacional: cuando un voto de censura es pronunciado contra el Vicepresidente Ejecutivo en tres oportunidades distintas en un mismo periodo constitucional.

⁴¹ Olivier Beaud, Jean-Michel Blanquer, “ Le principe irresponsabilité. La crise de la responsabilité politique sous la V^{ème} République ”, *Le Débat*, 2000, n° 108, p. 43.

⁴² Patrick Auvret, *op. cit.*, p. 78-79.

⁴³ Philippe Segur, “Qu’est-ce que la responsabilité politique ?”, *R.D.P.*, 1999, p. 1620.

⁴⁴ Michel Belanger, “Contribution à l’étude de la responsabilité politique du chef de l’Etat”, *R.D.P.*, 1979, p. 1266.

⁴⁵ La comisión Avril para sustentar que los ciudadanos no estaban descartados del proceso invocó el arbitraje que éstos ejercerían una vez finalizado el procedimiento de destitución. Este papel de árbitro se materializaría en el momento de las elecciones que seguirían a la destitución. Ahora bien, los ciudadanos no tienen un poder real de arbitraje ya que su intervención no se realiza en la oportunidad de la destitución, sino sobre la reconducción o no del Presidente destituido. El arbitraje del pueblo sólo tendría sentido si éste interviene antes que tenga lugar la destitución. El arbitraje del cual el pueblo forma parte no es sino el derecho de expresarse en el momento de una elección presidencial anticipada.

⁴⁶ El artículo 103 de la Constitución Colombiana de 1999 establece que: “Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía el voto, el plebiscito, **el referendo**, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato (...)”. (subrayado nuestro)

⁴⁷ El artículo 31 de la Constitución de Perú de 1993 (Artículo modificado por Ley constitucional N° 28.480 del 30 de marzo de 2005) consagra: “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante el **referéndum**, iniciativa legislativa, remoción o renovación de sus autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica (...)” (subrayado nuestro).

⁴⁸ El artículo 14 de la Constitución de Brasil de 1988 (la última Enmienda Constitucional fue realizada el 5 de julio del 2005 signada con el n° 47) consagra: “La soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con igual valor para todos y en los términos de la ley mediante plebiscitos, **referendos** e iniciativa popular (...)”. (subrayado nuestro).

⁴⁹ El artículo 70 de la Constitución Venezolana de 1999 señala : “son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, **el referendo**, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto, y la asamblea de ciudadanos (...)” (subrayado nuestro). Haciendo especial énfasis en el referéndum revocatorio el artículo 72 de este texto fundamental consagra referéndum revocatorio como un mecanismo democrático de

participación activa y directa del pueblo. Según este artículo “todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables”. Este revocatorio está sometido a ciertas condiciones. En primer lugar, sólo puede ser solicitado una vez transcurrido la mitad del período electoral y por una iniciativa de un número no menor al 20% de los electores inscritos en el registro electoral para el momento de la solicitud. De seguidas, para que el referéndum sea considerado válido se requiere que haya participado en él, un número mayor al 25 % de los electores inscritos en el registro electoral nacional. Por último, para que en éste (referéndum) se decidida una destitución o la revocatoria del mandato del Presidente de la República debe reunirse en este proceso el voto desfavorable contra su gestión de un número igual o mayor a los electores que lo eligieron. Para mayor información sobre este proceso, su normativa y las decisiones jurisprudenciales sostenida en torno a éste, Cf., especialmente, entre otros: Allan Brewer, “La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano”. Tomo I, 4ta ed. Editorial Jurídica Venezolana, 2004, pp. 235 y ss.; Freddy Zambrano, “ La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999, Tomo I, editorial Atenea, 2004, pp.419- 462, Judith Useche, “Aspectos jurídicos del referéndum revocatorio”, consultable en el sitio: www.servicio.cid.edu.ve/derecho/revista/ida26/26-9.pdf; Eduardo Lander; “El referéndum revocatorio en Venezuela”, *La Chronique des Ameriques*, septiembre 2004 No.28, consultable en el sitio: www.er.uquam.ca/nobel/ieim/IMG/Chro_0428-ref-venezuela.

⁵⁰ *Travaux préparatoires de la Constitution, Avis et débats du Comité consultatif constitutionnel*, Paris, La Documentation française, 1960, p. 79.

⁵¹ El referéndum como mecanismo de participación del ciudadano, en ejercicio de la soberanía, en los procesos de reforma constitucional es también un principio que está ampliamente establecido en el derecho constitucional Venezolano. En efecto, su Constitución de 1999 regula el referéndum aprobatorio de las enmiendas y reformas constitucionales sus artículo 341 al 345 de este texto fundamental.

⁵² El Congreso votó tres leyes constitucionales: aquella relativa a la revisión del título IX de la Constitución, aquella relativa a la constitucionalización de la abolición de la pena de muerte y finalmente aquella relativa a la congelación del cuerpo electoral de la Nueva Caledonia..

Referencias bibliográficas

- Auvret Patrick, “La responsabilité du chef de l’Etat sous la V^{ème} République”, *R.D.P.*, 1988, p. 106.
- Avril Pierre “A propos du statut pénal du chef de l’Etat”, *R.D.P.*, 2002, n°6, p. 1875.

- Badinter Robert, “Un mauvais coup institutionnel”, *Le Parisien*, n° 18284, mercredi 25 juin 2003, p. 4.
- Badinter Robert, “ Justice : que faire du président ? ”, *Le Nouvel Observateur*, semaine du 26 décembre 2002 au 1^{er} janvier 2003, n° 1990, p. 59.
- Baranger Denis, *Parlementarisme des origines*, P.U.F., coll. “Léviathan”, 1999, p. 251.
- Beaud Olivier ; Blanquer Jean-Michel, “ Le principe irresponsabilité. La crise de la responsabilité politique sous la V^{ème} République ”, *Le Débat*, 2000, n° 108, p. 43.
- Beaud Olivier, LAUVAUX, Philippe “ Sur le soi-disant “ impeachment à la française ”. Réflexions sur le projet de loi constitutionnelle instaurant une responsabilité politique du président de la République ”, *D.*, 2003, n° 39. p. 2646.
- Belanger Michel, “ Contribution à l’étude de la responsabilité politique du chef de l’Etat ”, *R.D.P.*, 1979, p. 1266.
- Blanquer Jean-Michel, dossier spécial sur le statut pénal du chef de l’État, *R.D.P.*, 2003, n° 1, p. 65.
- Brewer Allan, “La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano”. Tomo I, 4ta ed. Editorial Jurídica Venezolana, 2004, p. 659.
- Brewer Allan, “La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano”. Tomo II, 4ta ed. Editorial Jurídica Venezolana, 2004, p. 1349
- Brewer Allan, “La Constitución de 1999. Derecho Constitucional Venezolano”. Editorial Arte, 2000, p. 414
- Carcassonne Guy, “ Le statut pénal du président ”, *Le Point*, semaine de 20-27 décembre 2002, n° 1579-1580, p. 34.
- Cohendet Marie-Anne, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, coll. “Focus droit ”, 2^{ème} édition, 2002, p. 281.
- Comité Consultatif Constitutionnel, “ Travaux préparatoires de la Constitution ”, Paris, La Documentation française, 1960, p. 79.
- Combellas Ricardo, *Derecho Constitucional: una introducción al estudio de la Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela*, McGraw-Hill Interamericana, 2001, p.265.
- De Cazals Marie, “Vers une véritable responsabilité politique présidentielle. A propos du “rapport Avril” ”, *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1024-1025, 2003, p. 40.
- De Cazals Marie, “ Une fausse avancée de la démocratie. A propos de la révision du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958 ”, *Revue Le Banquet*, n° 19-20, 2004, p. 327.
- Duverger Maurice, *Bréviaire de la cohabitation*, P.U.F., 1986, p. 8.
- Favoreu Louis entrevista realizada por Pierre RANCÉ, *D.*, 2003, n°7, p. 430.

- Lander Eduardo; “El referéndum revocatorio en Venezuela”, *La Chronique des Amériques*, septiembre 2004 No.28, consultable en el sitio: www.er.uquam.ca/nobel/ieim/IMG/Chro_0428-ref-venezuela.
- Lavroff Dimitri-Georges, *Le droit constitutionnel de la V^{ème} République*, Dalloz, coll. “Précis. Droit public sciences politique”, 3^{ème} édition, 1999, p. 959.
- Mathieu Bertrand, “Les propositions de la “commission Avril” relatives au statut juridictionnel du Président de la République”, *JCPG*, 15 janvier 2003, n°3, p. 53
- Rivas Alfonso, *El Estado: Estructura y valor de sus instituciones*, 2da edición, Clemente editores, 2005, p.370.
- Segur Philippe, “ Qu’est-ce que la responsabilité politique ? ”, *R.D.P.*, 1999, p. 1620.
- Useche Judith, “Aspectos jurídicos del referéndum revocatorio”, documento consultable en el sitio: www.servicio.cid.edu.ve/derecho/revista/ida26/26-9.pdf.
- Zambrano, Freddy “ La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999, Tomo I, editorial Atenea, 2004, pp.763.
- Zambrano, Freddy “ La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999, Tomo I, editorial Atenea, 2004, pp.629.