

CAPÍTULO 4

CAPÍTULO 4

Diseño del poder ejecutivo

Markus Böckenförde

1. Introducción

El poder ejecutivo es uno de los tres poderes del Estado y, junto a los otros dos, constituye un aspecto central en el diseño institucional de una constitución. La asignación de poderes y la relación entre el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial son elementos clave de esta estructura. Más allá de la distinción general y amplia de que el poder legislativo crea las leyes y aprueba el presupuesto, el poder ejecutivo implementa las leyes y el poder judicial juzga sobre la base de las mismas, se deben abordar y contestar muchas preguntas a fin de determinar el equilibrio adecuado entre los tres. El alcance de la división entre estos poderes y los distintos grados de los controles y contrapesos recíprocos son una fuente de constante debate en el proceso de redacción de una nueva constitución o en el de reforma de una existente. Así, el diseño de la rama ejecutiva no puede discutirse aisladamente, sino que es necesario comprender la estructura de gobierno en cuyo interior opera.

Antes de abordar en detalle las opciones de diseño para el poder ejecutivo, una breve descripción de la interrelación entre los tres poderes puede resultar útil. En particular, el equilibrio institucional entre los poderes ejecutivo y legislativo ofrece una variedad de opciones de organización y diseño. Quienes estudian y debaten constituciones suelen clasificar el amplio espectro de sistemas en tres categorías: sistema presidencial, sistema parlamentario y, entre ellos (con características de ambos), los sistemas mixtos. Las diferencia fundamental entre el sistema presidencial y el parlamentario es que en el primero tanto el poder legislativo como el Jefe de Gobierno son elegidos directamente por un período fijo, mientras que en el sistema parlamentario solamente el parlamento es elegido de manera directa, mientras que al Jefe de Gobierno lo elige o nombra el parlamento, y requiere

La asignación de poderes y la interrelación entre los poderes del Estado: el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial, son elementos clave del diseño institucional de una constitución. Cada constitución diseña su propio equilibrio específico entre los tres, según su contexto.

de su constante confianza. Es posible realizar otras distinciones entre los sistemas, pero existen opiniones divergentes respecto de si estas simplemente refuerzan la clasificación de un sistema como presidencial, parlamentario o semipresidencial.

2. Impacto de los sistemas de gobierno

Un tema central en la elaboración y el diseño constitucionales de carácter democrático es la articulación de la estructura del Estado.

Generalmente, las constituciones no declaran de manera expresa si han adoptado un sistema presidencial, parlamentario o mixto. En vez de ello, cada constitución diseña su propio equilibrio específico entre los dos poderes del Estado según su contexto, y luego los politólogos lo categorizan de acuerdo con un modelo de diseño específico. Dado que los académicos se basan en distintos parámetros para definir esos modelos, varios países han sido categorizados de manera distinta por distintos autores. Debido a esta ambigüedad es muy difícil, por no decir imposible, argumentar las potenciales fortalezas y debilidades de un sistema de manera fidedigna¹. Reconociendo esta reserva, en los siguientes párrafos se introducen los sistemas y se da una descripción general de cada uno. Las características comúnmente reconocidas y generalmente aceptadas como parámetros

para describir sistemas de gobierno específicos están en letra negrita en los recuadros 4.1 a 4.3. Se han agregado también criterios que algunos observadores suelen citar pese a que algunos otros los desestimen por irrelevantes, aunque en cualquier caso no se consideran elementos esenciales de su respectivo sistema de gobierno.

La búsqueda de una constitución estable y democrática, que establezca la paz y un gobierno efectivo, suele ir acompañada de una evaluación de los méritos y las consecuencias relativos de los distintos sistemas de gobierno.

2.1. Sistema presidencial

Recuadro 4.1. Características del sistema de gobierno presidencial

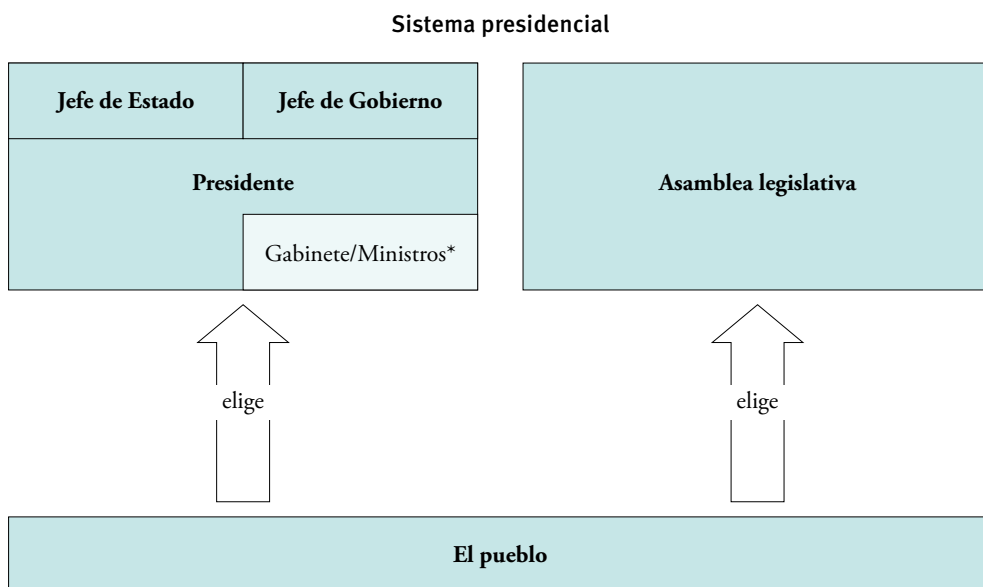
La característica principal del sistema presidencial es que el poder ejecutivo y el legislativo son agentes del electorado independientes el uno del otro. Por ende, su origen y subsistencia son también independientes, lo cual hace posible que se llegue a puntos muertos entre los dos, sin que exista una herramienta constitucional que solucione el problema.

- El Presidente es el Jefe de Gobierno y de Estado.
- El Presidente se elige por voto popular (o por una institución intermediaria que lleva a cabo la preferencia popular).
- El período del mandato del Presidente es fijo (no hay disposición que establezca un voto de censura). Él no es políticamente responsable ante

el legislativo, ni depende del apoyo de su partido para mantenerse en su cargo.

- Generalmente, el gabinete deriva su autoridad exclusivamente del Presidente.
- Frecuentemente, el Presidente tiene cierto impacto político en el proceso de elaboración de leyes.

Figura 4.1. Sistema de gobierno presidencial



*A los ministros generalmente los nombra y destituye el Presidente.

Fuente: Adaptado de K. Diehl et al., *Max Planck Manuals on Constitution Building: Structures and Principles of a Constitution* [Manuales Max Planck sobre la elaboración constitucional: estructuras y principios de una constitución] 2.^a edición (Heidelberg: Instituto Max Planck para el Derecho Público Comparado y el Derecho Internacional, 2009).

2.2. Sistema parlamentario

Recuadro 4.2. Características del sistema de gobierno parlamentario

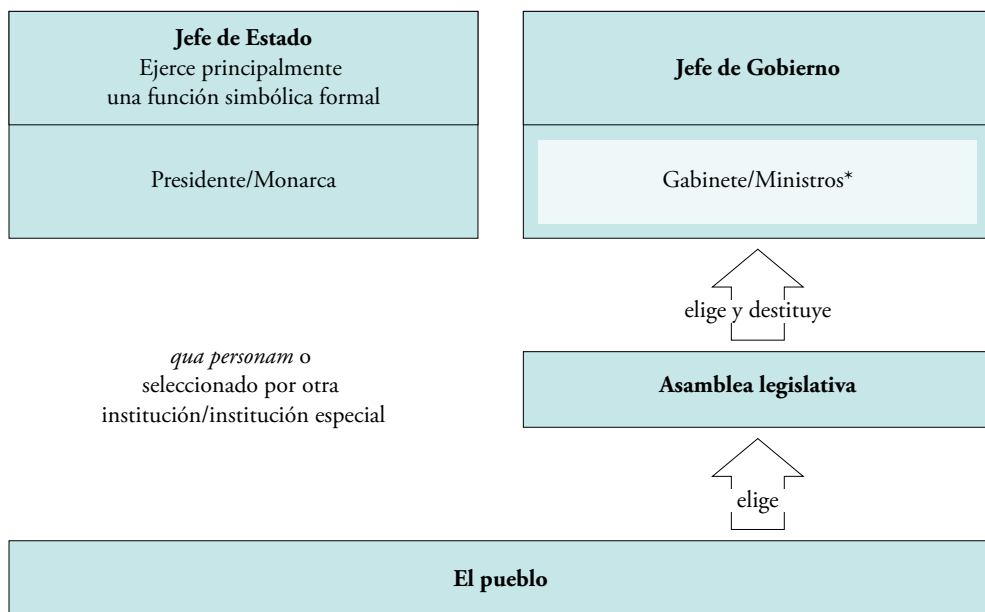
El criterio clave es la fusión de poderes: el ejecutivo queda jerárquicamente subordinado al poder legislativo, de modo que su origen y subsistencia dependen de la asamblea legislativa.

- El Jefe de Gobierno es elegido por el legislativo.

- El Jefe de Gobierno es responsable frente al parlamento (mediante el voto de censura) y depende del apoyo de su partido.
- Generalmente, el jefe de Estado (a menudo un monarca o presidente simbólico) no es la misma persona que el Jefe de Gobierno.

Figura 4.2. Sistema de gobierno parlamentario

Sistema parlamentario



* A los ministros los nombra y destituye el Jefe de Gobierno, a veces sujeto a la aprobación legislativa.

Fuente: Adaptado de K. Diehl et al., *Max Planck Manuals on Constitution Building: Structures and Principles of a Constitution* [Manuales Max Planck sobre la elaboración constitucional: estructuras y principios de una constitución] 2.ª edición (Heidelberg: Instituto Max Planck para el Derecho Público Comparado y el Derecho Internacional, 2009).

2.3. Sistema mixto (generalmente llamado sistema semipresidencial)

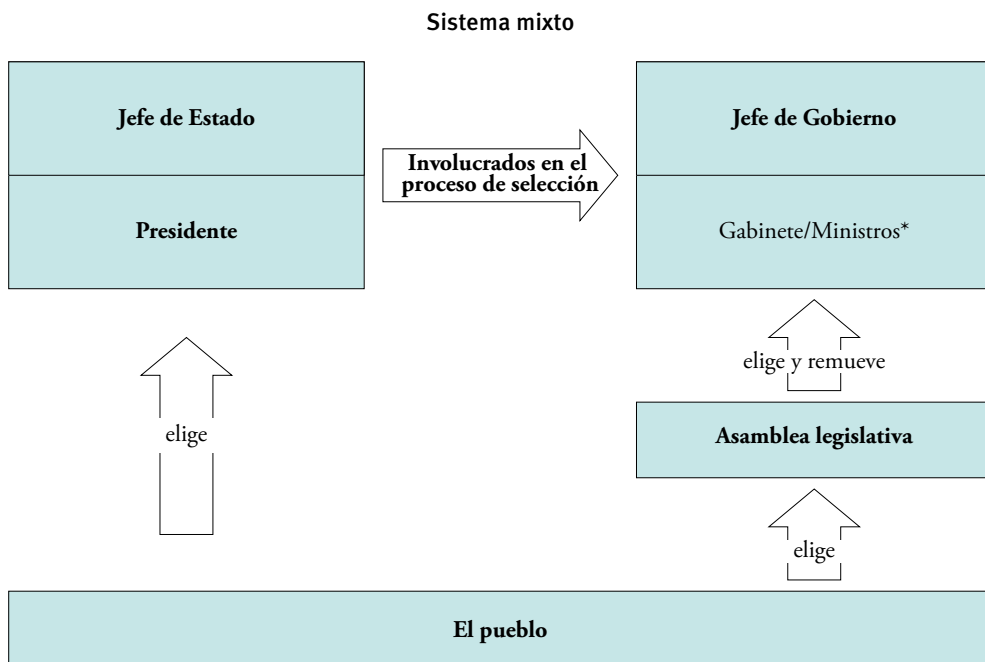
Recuadro 4.3. Características de un sistema de gobierno mixto

La característica clave de un sistema mixto es un ejecutivo dual. Combina una relación transaccional entre el poder ejecutivo y el legislativo con una de carácter jerárquico.

- El Presidente, quien se desempeña como jefe de Estado, se elige por voto popular.

- Ni el Presidente ni la asamblea legislativa tienen control completo en la selección o el nombramiento y la destitución del Primer Ministro.
- El Primer Ministro en cuanto Jefe de Gobierno es responsable frente al parlamento (mediante el voto de censura).
- Generalmente, el Presidente posee poderes ejecutivos significativos.

Figura 4.3. Sistema de gobierno mixto



* Los ministros pueden ser parte del proceso de designación o destitución aplicado al Jefe de Gobierno, o pueden ser nombrados o destituidos por el Jefe de Gobierno, estando esta decisión a veces sujeta a la aprobación legislativa.

Fuente: Adaptado de K. Diehl et al., *Max Planck Manuals on Constitution Building: Structures and Principles of a Constitution* [Manuales Max Planck sobre la elaboración constitucional: estructuras y principios de una constitución] 2.ª edición (Heidelberg: Instituto Max Planck para el Derecho Público Comparado y el Derecho Internacional, 2009).

2.4. Potenciales fortalezas y desafíos de los distintos sistemas de gobierno

Se espera que los responsables de la elaboración constitucional diseñen una constitución que proporcione paz, estabilidad, reconciliación y (a menudo) una transición democrática, además de gobiernos capaces, eficaces y que no abusen de sus poderes. La búsqueda del sistema de gobierno adecuado suele por tanto ir acompañada de la evaluación de los méritos y las consecuencias relativas de cada sistema para lograr esos fines. En efecto, existe una amplia literatura que explora las fortalezas y debilidades de

cada sistema. La tabla 4.1 ilustra las fortalezas que se suelen atribuir a los respectivos sistemas de gobierno y los desafíos asociados a cada uno.

Tabla 4.1. Potenciales fortalezas y desafíos de cada sistema de gobierno

	Fortalezas	Desafíos
Sistema presidencial	<p>Mandato directo. El mandato directo otorga más opciones a la ciudadanía, ya que le permite elegir a un Jefe de Gobierno y a unos representantes legislativos capaces de reflejar sus preferencias específicas de manera más fehaciente; además, proporciona a la ciudadanía mecanismos más directos para exigir que el poder ejecutivo rinda cuentas.</p> <p>Estabilidad. Los mandatos por un período de tiempo fijo otorgan una previsibilidad y estabilidad al proceso de elaboración de políticas públicas mayores de las que es posible alcanzar en la mayoría de los sistemas parlamentarios, en los cuales el desmantelamiento y la reconstrucción constantes o la inestabilidad del gabinete pueden afectar la implementación de los programas de gobierno y desestabilizar al sistema político.</p> <p>Separación de poderes. El poder ejecutivo y el legislativo representan dos estructuras paralelas, lo que permite que se controlen recíprocamente. También otorga más libertad para debatir opciones alternativas de políticas públicas, dado que la oposición al gobierno no pone en peligro la continuidad de aquel ni crea el riesgo de llamar a elecciones.</p>	<p>Tendencia al autoritarismo. Dada la naturaleza de “el ganador se lo lleva todo” de las elecciones presidenciales, rara vez se eligen Presidentes con más de una pequeña mayoría de votantes, pero adquieren la posesión exclusiva del cargo político más prestigioso y poderoso por un período definido. Aun si los márgenes de apoyo mayoritario son estrechos, la sensación de ser el representante de toda la nación puede llevar a que el Presidente sea intolerante respecto de la oposición, induciéndolo a abusar de sus poderes ejecutivos con el fin de asegurar su reelección, o incluso crear la sensación de estar por encima de la ley.</p> <p>Estancamiento político. La legitimidad dual muchas veces resulta en estancamientos políticos si el Presidente no tiene la mayoría necesaria para aprobar su agenda en el parlamento.</p>

	Fortalezas	Desafíos
Sistema parlamentario	<p>Inclusión. Un sistema parlamentario ofrece la posibilidad de crear un gobierno amplio e inclusivo en una sociedad profundamente dividida.</p> <p>Flexibilidad. El Jefe o la Jefa de Gobierno puede ser separado de su cargo en cualquier momento si su programa político ya no refleja la voluntad mayoritaria; también puede convocar nuevas elecciones si carece del apoyo del parlamento.</p> <p>Efectividad. El proceso legislativo puede ser más expedito porque no hay veto político del poder ejecutivo que lo atrase o bloquee.</p>	<p>Inestabilidad. El gobierno podría colapsar por voto mayoritario; los gobiernos de coalición en particular pueden tener dificultades para mantener gabinetes viables.</p> <p>Falta inherente de separación de poderes. El parlamento puede no ser crítico con el gobierno dada su íntima relación; a su vez, existe el riesgo de que el gobierno no pueda introducir políticas y programas más audaces por miedo a ser destituido.</p>
Sistema mixto	<p>Inclusión. Un sistema mixto permite un cierto grado de distribución de poder entre fuerzas opuestas. Un partido puede ocupar la presidencia, otro el cargo de Primer Ministro, y así ambos pueden tener un interés en el sistema institucional. En el mejor de los casos, el sistema mixto puede combinar las fortalezas de los otros dos sistemas.</p>	<p>Puntos de estancamiento. En un sistema mixto existe el potencial de conflicto dentro del ejecutivo entre el Presidente y el Primer Ministro, especialmente durante los períodos de “convivencia” en que el Presidente y el Primer Ministro son de partidos distintos. Durante la convivencia, tanto el Presidente como el Primer Ministro pueden reclamar legítimamente que tienen la autoridad para hablar en representación del pueblo (como en el sistema presidencial). En el peor de los casos, el sistema mixto puede combinar los desafíos de los otros dos sistemas.</p>

Fuente: Compilación del autor.

2.5. Relevancia limitada de los indicadores de fortalezas y desafíos de los distintos sistemas de gobierno

Predecir el efecto de un sistema de gobierno en la vida política de un país es una tarea difícil. La Tabla 4.1, que recopila distintas opiniones de varios autores sobre las fortalezas y debilidades de estos sistemas, debe leerse con cautela por varias razones.

En primer lugar, como se indicó anteriormente, no hay acuerdo general sobre la definición de cada sistema. Actualmente, se aplican comúnmente al menos tres definiciones distintas de sistemas mixtos/semipresidenciales, y cada una categoriza a los países de manera distinta. Algunos países todavía se consideran parlamentarios, o ya se han pasado a percibir como semipresidenciales (Austria, Irlanda), y otros se consideran presidenciales en vez de semipresidenciales (República de Corea o Corea del Sur), según la definición respectiva. Es difícil argumentar de manera certera que los regímenes presidenciales o semipresidenciales son potencialmente problemáticos si no hay un acuerdo sobre la definición de cada concepto.

La gran variedad de sistemas políticos suele clasificarse en tres categorías: sistema presidencial, sistema parlamentario y, en medio, con características de ambos, sistema mixto. No existe un acuerdo general en cuanto a la definición de cada sistema.

llevar a una imagen poco precisa. La explicación de los resultados políticos requiere un mayor enfoque en los detalles de la estructura institucional.

Puede ser engañoso determinar la viabilidad de una constitución y su potencial para constituir un gobierno estable y efectivo enfocándose solo en una variable institucional (el sistema de gobierno).

promueven un enfoque de “el ganador se lleva todo”, incluso más que en varios sistemas presidenciales. En efecto, como resultado de los puntos antes mencionados, existe controversia sobre el impacto real del tipo de sistema de gobierno en el comportamiento político. Si bien algunos investigadores argumentan que los sistemas presidenciales tienen más posibilidad de desintegrarse² y ser reemplazados por un sistema autoritario, en comparación con los sistemas parlamentarios, otros plantean el argumento contrario³. Un tercer grupo argumenta que no existe ninguna relación que lleve a esa conclusión⁴.

Cuarto, junto con el contexto específico de cada país, importan también los actores individuales. Rusia, por ejemplo, tiene un poder ejecutivo dual con un Presidente y un Primer Ministro. Si bien algunos Primeros Ministros durante la presidencia de Boris Yéltsin fueron capaces de influir en la dirección de las políticas de gobierno, durante la presidencia de Vladimir Putin se resignaron a ejecutar sus decisiones políticas. A pesar de su estructura formal, los politólogos consideraban que el gobierno de Putin es hiperpresidencialista. Esta definición se alteró una vez más cuando Putin pasó a ser Primer Ministro y Dmitriy Medvedev fue elegido Presidente. Sin enmienda alguna a la Constitución de Rusia, el poder ejecutivo real se reorientó sobre la base de la identidad de los participantes individuales.

Segundo, dentro de los sistemas presidenciales hay una gran variedad de tipos de presidencialismo, los cuales incluyen distintos grados de poder presidencial y de responsabilidad. Pensar en términos de una categoría genérica —el sistema presidencial— y generalizar respecto de las consecuencias del presidencialismo puede

Tercero, puede ser engañoso determinar la viabilidad de una constitución y su potencial para un gobierno estable y efectivo sobre la base de una sola variable institucional (el sistema de gobierno). Por ejemplo, los sistemas parlamentarios con partidos políticos disciplinados y circunscripciones uninominales por mayoría relativa

Quinto, quienes redactan las constituciones no eligen necesariamente entre un modelo u otro. En el mundo real, el problema suele ser encontrar un sistema que funcione, no elegir entre el sistema presidencial o el parlamentario. Muchas veces hay razones contextuales, históricas y simbólicas que justifican el sistema institucional de un país, y solo se busca un cambio drástico a otro sistema institucional en circunstancias específicas.

Considerando estas afirmaciones, este capítulo se concentra en identificar aspectos específicos del diseño institucional que reflejan la interacción dentro de una rama de gobierno y entre los poderes del Estado. Al abordar los mecanismos constitucionales específicos (por ejemplo, la disolución de la asamblea legislativa, la elección del gabinete, los límites a la reelección presidencial, las modalidades para las segundas cámaras en el poder legislativo, etc.) este capítulo reconoce que estos aspectos son parte de un todo mayor.

Quienes redactan constituciones no eligen necesariamente entre un modelo u otro. En el mundo real, el problema suele ser encontrar un sistema que funcione de acuerdo con el contexto específico del proceso de elaboración constitucional, no elegir entre el sistema presidencial o el parlamentario.

La manera en la que estos mecanismos funcionan e interactúan depende del contexto más amplio en el cual se adoptan. Sin embargo, identificarlos en primer lugar e iniciar un debate sobre estos temas menores puede ayudar a determinar cuál sistema logrará satisfacer de mejor manera las necesidades reales. Los acuerdos sobre poderes institucionales, controles institucionales y procesos de toma de decisiones intrainstitucionales específicos pueden conducir a la creación de un mosaico. Este enfoque inductivo no está pensado para ser aplicado de manera exclusiva, pero sí puede evitar llegar a un punto muerto en las fases tempranas del debate político sobre cuál sistema de gobierno se debiera elegir.

Hay otro factor que no se percibe al analizar los sistemas de gobierno, pero que juega un papel fundamental en el ámbito más amplio de los controles y contrapesos y la separación de poderes: el papel del poder judicial, su independencia política, incluyendo su proceso de nombramiento, y la autoridad de controlar la constitucionalidad de las leyes o incluso la de las enmiendas a la constitución. Este tema se aborda en el capítulo 6 de esta Guía.

3. Objetivo y descripción general

Según los manuales más relevantes, el poder ejecutivo es uno de los tres posibles poderes de gobierno, tradicionalmente con un objetivo propio: dar cumplimiento o implementar la ley según fue redactada por el poder legislativo e interpretada por el poder judicial. En la práctica, el ejecutivo puede jugar un papel especialmente poderoso,

La elección del jefe de la rama ejecutiva es un evento importante que puede sembrar gran discordia, particularmente en sociedades que están saliendo de un conflicto con pronunciada identificación étnica.

y suele verse como el líder natural o gobernante de un país, dado que representa la imagen del país a nivel nacional y global. No es sorprendente, entonces, que la elección del jefe de la rama ejecutiva sea un evento importante que puede sembrar gran discordia, particularmente en sociedades que están saliendo de un conflicto con una pronunciada identificación étnica. Una elección separa a ganadores y perdedores, y los perdedores pueden temer, de manera justificada, que el nuevo líder dé trato preferencial a sus seguidores a costa de la oposición o incluso de cualquier persona que no se considere un aliado. En efecto, muchos conflictos internos comienzan o resurgen como parte de una lucha para mantener, agregar y/o expandir el poder ejecutivo, sea dentro o fuera del marco constitucional.

Sin embargo, el proceso de redacción constitucional no es un ejercicio puramente académico en el que los actores buscan la mejor solución técnica posible para su país. Quienes redactan y negocian la constitución también son actores o partidos políticos que persiguen incorporar su propia agenda política al texto constitucional. Así, el diseño constitucional suele representar un compromiso entre varios actores con distintos intereses y expectativas. Durante la etapa posconflicto, varias partes interesadas exigirán que se dé cabida a sus reivindicaciones, incluidos aquellos que buscan sabotear el proceso y los perpetradores de violencia. Por ello, los responsables de la elaboración constitucional quizás no obtengan la mejor constitución posible desde un punto de vista técnico, pero sí pueden tener éxito al asegurar el mejor acuerdo constitucional posible. Como consecuencia, los diseños constitucionales variarán dependiendo de si existe o no un poder ejecutivo fuerte y según la influencia que este tenga en el proceso constitucional.

El objetivo de desconcentrar los poderes ejecutivos es permitir que participe un mayor número de actores en los procesos de toma de decisiones, sea dentro del ejecutivo o como parte de un sistema de controles y contrapesos con respecto a otros poderes del Estado.

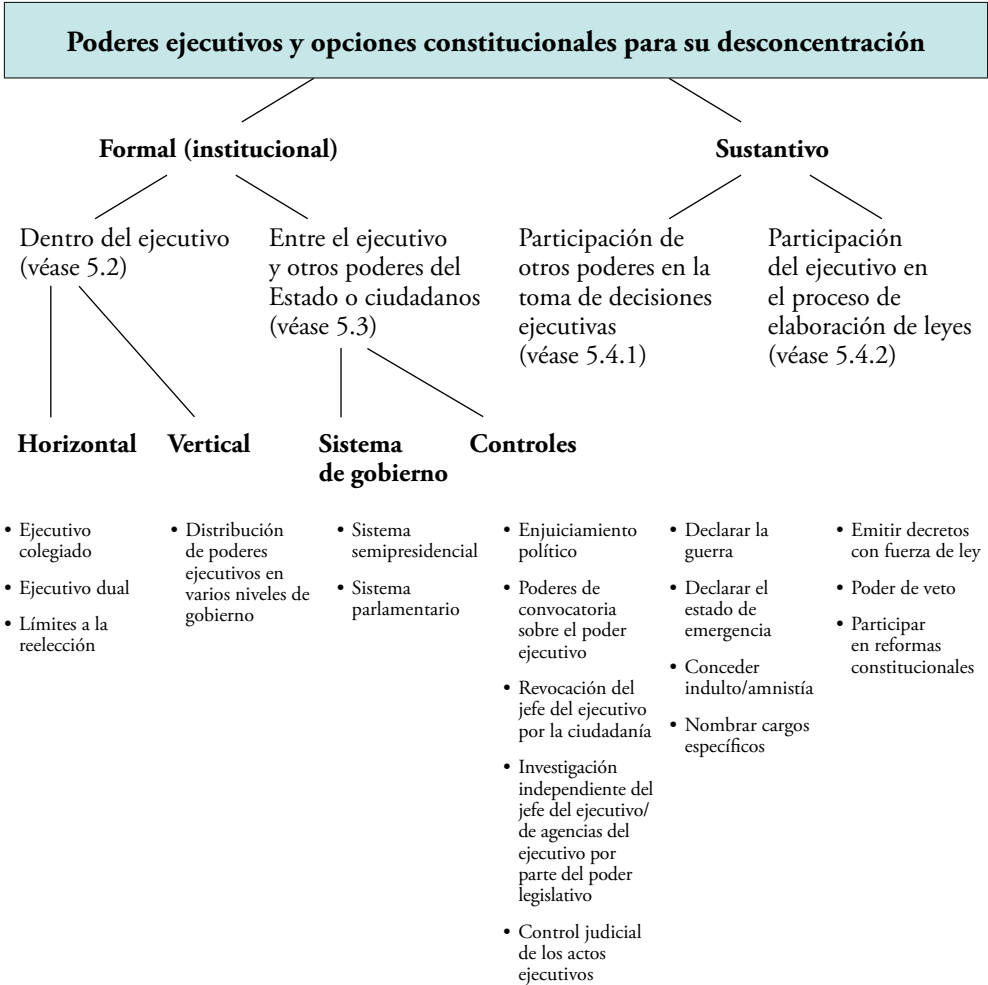
Mediante una presentación comparada, estructurada y coherente de posibles opciones constitucionales, este capítulo busca ayudar a los actores relevantes a traducir sus agendas a un formato constitucional, así como facilitar la reconciliación de varios intereses en competencia a favor de un acuerdo constitucional viable. Este capítulo se centra principalmente en opciones constitucionales que desconcentran los poderes ejecutivos. Si

bien no se pueden ignorar los posibles beneficios de un poder ejecutivo nacional fuerte para algunos casos específicos, se asume que muchos conflictos violentos son causados o sostenidos —al menos en parte— por un ejecutivo excesivamente centralizado, capaz de concentrar el poder en un grupo pequeño y de marginar al resto. El objetivo de desconcentrar los poderes ejecutivos es permitir que un mayor número de actores participe en los procesos de toma de decisiones, ya sea dentro del ejecutivo o como parte de un sistema de controles y contrapesos con respecto a otros poderes del Estado. Incluir a más actores en el manejo del poder ejecutivo o en el control de sus poderes, a su vez, aumenta el número de actores con posible capacidad de veto, lo que ralentiza el proceso de toma de decisiones. Así, es necesario encontrar un cuidadoso equilibrio entre un diseño ejecutivo inclusivo y uno efectivo.

La figura 4.4, en que se destacan los diversos segmentos de diseño del ejecutivo que se abordan en este capítulo, se divide en dos partes. La primera se refiere a opciones de diseño formal o institucional del poder ejecutivo, y la segunda se centra en los poderes sustantivos que se le asignan al ejecutivo dentro del diseño institucional.

1. Con respecto a la primera parte, nuevamente se destacan dos aspectos del diseño institucional: el diseño institucional dentro del poder ejecutivo, y entre el ejecutivo y los otros poderes del Estado. El diseño institucional dentro del poder ejecutivo existe en dos dimensiones: horizontal y vertical. La dimensión horizontal explora opciones para desconcentrar la estructura ejecutiva en el nivel nacional, ya sea mediante la formación de una presidencia colegiada (en que más de una persona maneja los asuntos presidenciales), un poder ejecutivo dual (Presidente y Primer Ministro) o la regulación de los límites de la reelección presidencial. La dimensión vertical se centra en la asignación de poderes ejecutivos en varios niveles de gobierno por medio de distintas formas de descentralización. Junto con el diseño constitucional dentro del ejecutivo, la relación institucional entre los poderes del Estado es crucial. Los distintos sistemas de gobierno tendrán distintos impactos en el ejecutivo dentro de un entorno global de separación de poderes y de controles y contrapesos. Además, las opciones de diseño institucional más específicas ofrecen varias oportunidades para controlar el desempeño del poder ejecutivo y distintos grados de intensidad con que se puede realizar este control.
2. Los poderes específicos asignados al jefe del ejecutivo determinan el grado de concentración sustantiva de los poderes del ejecutivo. Se puede trazar una distinción entre los poderes que tradicionalmente descansan en el ejecutivo —como la declaración de guerra, de un estado de emergencia, o de una amnistía (así como la concesión de indultos)— y aquellas tareas que suelen quedar bajo la autoridad del poder legislativo, pero en las que participa el ejecutivo. Algunos de los poderes legislativos del jefe del ejecutivo pueden ser la autoridad para vetar leyes aprobadas por la asamblea legislativa, promulgar legislación por decreto, tomar iniciativa ejecutiva en algunas materias de política pública, convocar referéndums o plebiscitos, y definir el presupuesto.

Figura 4.4. Facultades del ejecutivo y opciones constitucionales para su desconcentración



4. El contexto es importante

Existe una amplia literatura que comprende hipótesis y predicciones sobre las implicaciones y consecuencias de formas específicas de diseño constitucional en el comportamiento político, las políticas públicas, la estabilidad política, la cohesión social, etcétera⁵. Pero la realidad demuestra que hay pocas generalizaciones que puedan considerarse claramente establecidas en esta área. Como indica un autor, el mundo de las predicciones constitucionales está plagado de predicciones fallidas y consecuencias imprevistas⁶. Esto se debe a que numerosas variables políticas, económicas y sociales intervienen entre la redacción del texto constitucional y su impacto o efectos⁷. Reconociendo estas dinámicas, en este capítulo se presenta un análisis comparado de un abanico de opciones constitucionales redactadas y promulgadas a lo largo del mundo sin intentar explicar el linaje histórico de disposiciones específicas en un contexto nacional particular. Esto, en atención a que la misma norma,

cuando se aplica a un contexto distinto, puede producir resultados distintos; así también, las normas que están en competencia pueden producir resultados similares.

“La música de la ley cambia, por decirlo así, cuando los instrumentos musicales y los músicos ya no son los mismos”.

M. Damaška (catedrática Sterling de Derecho, Universidad de Yale), “The Uncertain Fate of Evidentiary Transplants: Anglo-American and Continental Experiments” [El destino incierto de los trasplantes de evidencias: ensayos angloamericanos y continentales], *American Journal of Comparative Law*, 4, pág. 839 (1997).

Dado que no hay dos constituciones idénticas, las enseñanzas de una constitución en concreto pueden aplicarse de forma distinta en otro contexto, otro pueblo u otro entorno cultural. Algunos arreglos institucionales que funcionan muy bien en un grupo de condiciones sociales pueden ser inútiles o incluso destructivos en otro. Las constituciones pueden establecer reglas y principios, pero estas reglas y principios en sí mismos no son los que cambiarán la sociedad.

Muchas variables —políticas, económicas y sociales— intervienen entre la redacción del texto constitucional y su impacto o efectos. Una misma norma, cuando se aplica a un contexto distinto, puede producir resultados distintos.

Por ejemplo, la Constitución de Tailandia le asigna al Rey un rol predominantemente simbólico, pero el pueblo tailandés le rinde gran adoración y respeto, lo cual a su vez le otorga al Rey importantes poderes informales para dirigir los asuntos políticos del país. De la misma manera, las convenciones implícitas legales o políticas en otros países, que pueden ser imperceptibles para las personas foráneas, pueden distribuir el poder de manera extraconstitucional. Estas convenciones pueden modelar y estructurar las acciones políticas aun cuando no estén establecidas o sustentadas en la constitución. Esto es especialmente evidente en algunos países de la Commonwealth: la mayor crisis política y constitucional en Australia, “la Destitución”⁸, no fue un acto inconstitucional en sí mismo, sino que más bien alcanzó ese estatus al concentrar muchos otros actos que, si bien eran constitucionales desde un punto de vista técnico, se oponían a convenciones australianas de larga data.

Los sistemas de gobierno pueden formar la estructura del poder ejecutivo de manera distintiva, pero solamente indican las dinámicas de poder que se derivan del contexto real. Un Presidente con fuertes poderes constitucionales puede ser sin

Los sistemas de gobierno pueden formar la estructura del poder ejecutivo de manera distintiva, pero solamente indican las dinámicas de poder que se derivan del contexto real. Las convenciones implícitas legales o políticas, que pueden ser imperceptibles para personas foráneas, pueden distribuir el poder de manera extraconstitucional.

embargo débil frente a un sistema de partidos políticos altamente fragmentado y una base de apoyo poco fiable en la asamblea legislativa.

De manera similar, un Presidente con poderes constitucionales relativamente débiles puede dominar el proceso de creación de políticas públicas si su partido controla la mayoría de los asientos en la asamblea legislativa y es altamente disciplinado. Por otro lado, incluso en los sistemas parlamentarios en los que la mayoría legislativa elige al Primer Ministro, los partidos políticos que compiten en las elecciones parlamentarias suelen vincular la campaña con el carácter de sus líderes, en vez de vincularla con sus programas particulares. Cuando se anuncian los resultados electorales, los medios nombran a un “ganador” individual. Los actores individuales también importan si se trata del diseño del poder real, como se destaca en el caso de Rusia.

Teniendo en cuenta la interacción de factores que determinan el verdadero impacto de las disposiciones constitucionales, apenas se puede predecir el efecto de dichas disposiciones sin conocer íntimamente el contexto específico. Teorizar en abstracto sobre cuál modelo puede funcionar mejor es una tarea destinada al fracaso si no se comprenden acabadamente tanto el contexto desde el cual se toma una disposición particular como el contexto en el cual se aplicará. Por lo tanto, si bien la siguiente discusión debería facilitar la comprensión del diseño constitucional del poder ejecutivo,

No se puede predecir el efecto de las disposiciones constitucionales sin conocer íntimamente el contexto específico.

este capítulo no intenta proporcionar casos de estudio o consejos específicos, sino más bien recomienda estudiar con más profundidad el contexto específico una vez que se ha identificado una opción constitucional como potencialmente adecuada.

5. Opciones de diseño

5.1. Diseño de un poder ejecutivo centralizado en un contexto democrático

En un ejecutivo centralizado, el poder se concentra a nivel nacional en un individuo, que representa al gobierno y al país. Políticamente, la autoridad del jefe del ejecutivo no se origina en la asamblea legislativa, por lo que esta última no tendrá poder para destituirlo mediante voto de censura. Es más, él o ella tiene control absoluto sobre el gabinete. Así, con la excepción de las elecciones periódicas, el jefe de la rama ejecutiva está básicamente exento del control político y no está demasiado expuesto a posibles cuestionamientos por parte del poder legislativo. Estas características se suelen reflejar en el diseño institucional de un sistema presidencial. Sin embargo, no solamente países con un sistema presidencial tienen ejecutivos centralizados. Esto se debe en parte a que no solo importa el diseño institucional, sino también la solidez y estructura del sistema de partidos políticos (véase la sección 2.5) o el carácter autoritario del gobierno. En parte, varias estructuras institucionales de los sistemas parlamentarios pueden tener un impacto en la centralización del poder ejecutivo. Un aspecto, por ejemplo, es verificar cuál es la extensión del poder del Primer Ministro sobre el gabinete en un sistema

parlamentario (véase también la sección 5.3.2). Por eso, si bien un elemento clave del sistema parlamentario es el hecho de que el gobierno depende políticamente del poder legislativo, existe una gran diferencia dependiendo de si la composición del gabinete es responsabilidad exclusiva del Primer Ministro o no (véase el ejemplo de Alemania⁹). Junto con la estructura institucional, las tareas que se asignen a quien lidere el poder ejecutivo contribuirán a la concentración real de la autoridad ejecutiva: el grado de participación que tenga en la declaración del estado de emergencia (con el aumento de poderes que conlleva para el ejecutivo), en la concesión de indultos y amnistías, o en la declaración de guerra, etc., funciona como indicador de la fortaleza del poder ejecutivo, junto con el impacto que tenga el jefe del ejecutivo en la elaboración de leyes.

Un poder ejecutivo fuerte no es destructivo por naturaleza. Este puede otorgar estabilidad y mantener la unidad de un país donde hay muchas fuerzas de división (por ejemplo, en Brasil). Además, puede asegurar la coherencia de las políticas públicas y facilitar la planificación a largo plazo. En EE. UU., por ejemplo, algunos de los desafíos a los que se enfrentó la administración de Barack Obama en relación con la implementación de las reformas prometidas durante la campaña electoral tienen que ver con la oposición del poder legislativo. Este ejemplo destaca los desafíos que enfrenta un poder ejecutivo que se ve obligado a amoldarse a las exigencias de actores con capacidad de veto pertenecientes a los otros poderes del Estado. El desafío principal al diseñar un poder ejecutivo fuerte es evitar que su estructura facilite el desplazamiento hacia un gobierno autocrático y no democrático. En ese sentido, gestionar las tendencias autocráticas es un desafío aún más complejo si el poder ejecutivo está relativamente exento de supervisión legal, y/o hay un vínculo muy cercano entre los jueces supremos y el poder ejecutivo porque los procesos de nombramiento de jueces quedan en manos de este último.

El desafío principal al diseñar un ejecutivo fuerte es evitar que su estructura permita un desplazamiento hacia un gobierno autocrático y no democrático. Manejar las tendencias autocráticas es un desafío aún más importante si el poder ejecutivo está relativamente exento de revisión legal y/o hay un vínculo muy cercano entre los jueces supremos y el ejecutivo.

La Constitución de Egipto y su desarrollo durante los últimos 40 años destacan los desafíos generados por un ejecutivo demasiado centralizado. Para empezar, permitió la aparición de un sistema autocrático, que fue después reforzado mediante reformas constitucionales impulsadas por el mismo poder ejecutivo y a partir de las cuales el desequilibrio institucional adquirió más adelante un nuevo significado. En su versión de 2007, la Constitución de Egipto no solo centralizó todo el poder ejecutivo en la figura del Presidente, sin límites para la reelección (a pesar de que, formalmente, el sistema era calificado como semipresidencial), sino que, además, autorizó a que él o ella disolviera la asamblea legislativa si lo estimaba necesario, y nombrara algunos miembros de la primera asamblea legislativa y también a un tercio de los miembros de la cámara alta. Al mismo tiempo, le otorgó importantes poderes de veto legislativo y una amplia autoridad bajo la etiqueta de la “lucha contra el terrorismo”. Además, el Presidente era el comandante en jefe de las fuerzas armadas y jefe supremo de la policía. En ese sentido, las reformas constitucionales en países con estructuras

como esta pueden necesitar enfocarse en formas y mecanismos para desconcentrar los poderes del ejecutivo.

5.2. Opciones para la desconcentración institucional dentro del ejecutivo

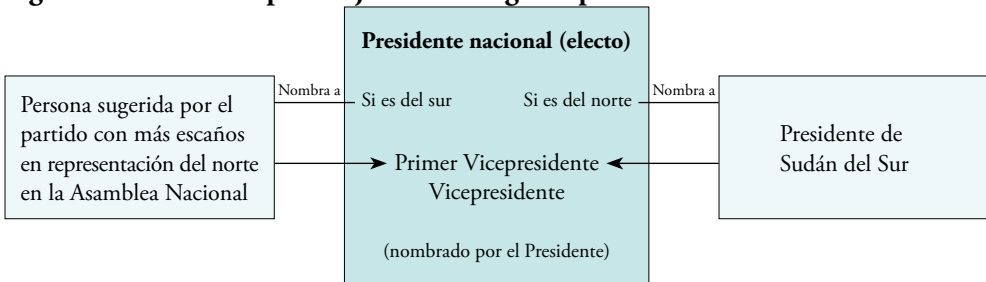
Los poderes ejecutivos se pueden dispersar al instituir un ejecutivo colegiado o un ejecutivo dual, o agregando niveles adicionales de gobierno.

Quienes redactan constituciones pueden dispersar las atribuciones del poder ejecutivo mediante dos mecanismos distintos: (a) horizontalmente, al instituir un ejecutivo colegiado o un ejecutivo dual, y (b) verticalmente, agregando niveles adicionales de gobierno.

5.2.1. Ejecutivo colegiado

Un poder ejecutivo colegiado comprende a varios actores dentro de la institución de jefe de Estado o jefe del ejecutivo. Los poderes ejecutivos colegiados pueden adoptar diversas formas. De acuerdo con los protocolos de paz firmados en 2004, Sudán estableció una forma bastante laxa de ejecutivo, que consiste en un Presidente, un Primer Vicepresidente y un Vicepresidente, con una clara jerarquía (véase la figura 4.5). Antes de la independencia de Sudán del Sur en julio de 2011, el Presidente se desempeñaba como único jefe de Estado, pero varias decisiones requerían de consultas dentro de la presidencia o incluso del consentimiento del Primer Vicepresidente. Si bien el Presidente era el encargado de designar a los ocupantes de estos dos cargos subsidiarios, uno de ellos tenía que venir del “norte” de Sudán y el otro del “sur” de Sudán (ahora el Estado independiente de Sudán del Sur). Además, el Primer Vicepresidente no podía venir de la misma región que el Presidente. El Primer Vicepresidente no dependía para su continuidad en el cargo de la confianza del Presidente; en vez de ello, la Constitución determinaba la extensión de su mandato por otros medios.

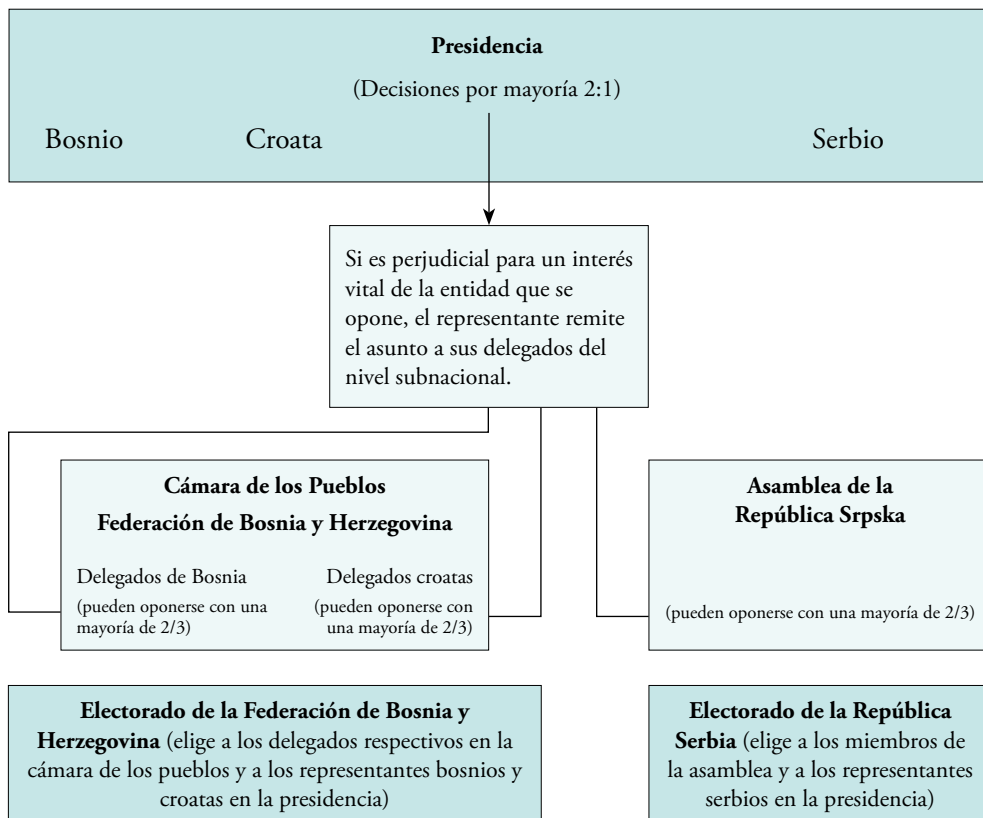
Figura 4.5. El extinto poder ejecutivo colegiado previo a la división de Sudán



Los redactores de la constitución de Bosnia y Herzegovina diseñaron una forma más fuerte de ejecutivo colegiado, en la cual el poder fluye igualmente a los tres miembros del ejecutivo (véase la figura 4.6). La identidad étnica determina la participación en la presidencia: cada territorio elige a un representante: uno debe ser croata, otro serbio y el otro bosnio. Uno actúa como Presidente nominal y representa al país en asuntos externos, cumpliendo cada uno de ellos con ese rol sobre la base de la rotación, *primus inter pares*.

Así, el ejecutivo debe tomar la mayoría de sus decisiones por consenso cuando ello sea posible, y en caso contrario las decisiones se tomarán en última instancia por mayoría. Sin embargo, es preferible el consenso, pues un Presidente disidente podría declarar que una decisión es “destructiva” para un interés vital de su territorio. El poder legislativo de esa región puede entonces bloquear la decisión mediante un voto por mayoría de dos tercios.

Figura 4.6. El ejecutivo colegiado de Bosnia y Herzegovina

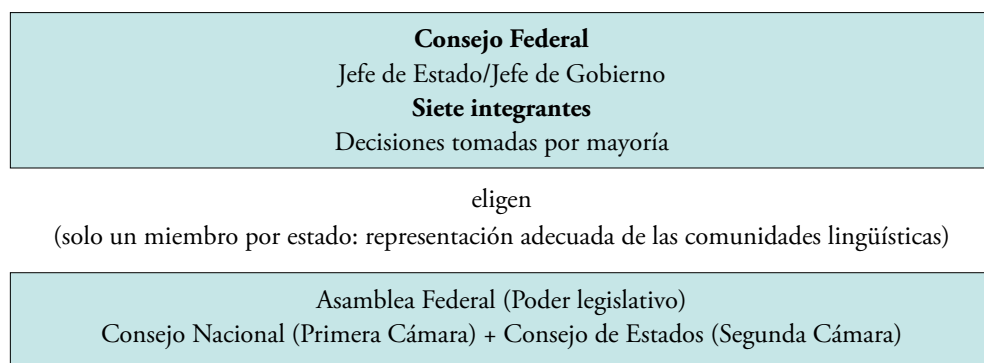


Ambos modelos de ejecutivos colegiados fueron parte de acuerdos de paz logrados después de cruentas guerras civiles en razón de la etnicidad (el Acuerdo General de Paz de 2005, en el caso de Sudán, y el Acuerdo de Paz de Dayton, de 1995, en el caso de Bosnia y Herzegovina). En ambas situaciones, los agentes del poder no habrían logrado un acuerdo de paz sin representantes en los más altos niveles del poder ejecutivo. Aunque fueron cruciales a la hora de poner término a las hostilidades entre facciones en guerra, estos acuerdos han hecho la gobernanza bastante más difícil. Particularmente en Bosnia y Herzegovina, la desconfianza mutua entre los grupos étnicos prevalece hasta hoy y obstaculiza los esfuerzos para crear un camino común hacia adelante.

Un tercer modelo de ejecutivo colegiado es el usado en Suiza (véase la figura 4.7), donde el Consejo Federal es la institución ejecutiva máxima del país, constituye el gobierno nacional y funciona como un Jefe de Estado colectivo. Comprende a siete miembros, que deben venir

de distintos estados (cantones), considerando debidamente la adecuada representación de las distintas comunidades lingüísticas¹⁰. Los siete consejeros federales son elegidos de manera individual por la Asamblea Federal (legislador), con el fin de desempeñarse en su cargo durante un mandato de cuatro años, sin estar sujetos a voto de censura. Todos son elegidos como iguales, pero cada año uno es nominado como Presidente, con fines principalmente representativos y simbólicos. El Consejo Federal decide como un solo órgano. Cada consejero maneja una esfera de competencias específica. Aun cuando este aspecto no está recogido en la Constitución, desde 1959 los cuatro partidos más grandes han estado representados en el Consejo Federal. Esta gran coalición se sustenta en los poderosos instrumentos de democracia directa que existen en Suiza.

Figura 4.7. Ejecutivo colegiado de Suiza



Como demuestran estos tres ejemplos, un ejecutivo colegiado no está asociado a un sistema de gobierno específico, sino que es aplicable tanto en un sistema presidencial (Sudán), como en uno semipresidencial (Bosnia y Herzegovina) o en uno cuasiparlamentario (Suiza).

5.2.2. Ejecutivo dual

También puede haber dispersión horizontal en un sistema ejecutivo dual compuesto por un Jefe de Estado y un Jefe de Gobierno. Los “ejecutivos duales”, en su sentido literal, tienen una larga tradición y su uso es generalizado. Por ejemplo, en muchos países el Jefe de Gobierno maneja los asuntos del gobierno y establece las políticas públicas, mientras que el jefe de Estado, frecuentemente un presidente o monarca, detenta una posición simbólica con poca autoridad política (el Jefe de Estado “reina”, el Jefe de Gobierno “gobierna”). En las últimas dos décadas se ha popularizado el semipresidencialismo, una forma de ejecutivo dual más equilibrado. Un ejecutivo dual en el sistema semipresidencial divide al ejecutivo en dos instituciones independientemente legitimadas y constitucionalmente diferenciadas: un Jefe de Gobierno elegido indirectamente, el Primer Ministro, sujeto al apoyo mayoritario del poder legislativo, y un jefe de Estado elegido popularmente, el Presidente. El equilibrio de autoridad entre las dos cabezas del ejecutivo puede variar ampliamente. Dependiendo del equilibrio de poder imperante, algunos modelos del ejecutivo dual se asemejan al sistema presidencial,

mientras que otros se parecen más al sistema parlamentario. Por ejemplo, en Egipto la Constitución de 2007 definía al gobierno como el órgano ejecutivo y administrativo supremo del Estado, con un Primer Ministro a la cabeza. Sin embargo, esta definición no puede opacar el hecho de que la función principal del gobierno era la de asistir a la presidencia en la ejecución de las políticas públicas diseñadas por esta última. Las decisiones finales sobre todos los temas de políticas públicas descansaban en el Presidente, de cuya confianza dependía el Primer Ministro (junto con la confianza de la Asamblea Legislativa). Al otro lado del espectro se encuentra Irlanda, donde los poderes y funciones otorgados al Presidente (elegido de forma directa) podrán ser ejercidos y llevados a cabo por él solo a recomendación del Gobierno, salvo en los casos en que la Constitución indique que el acto está sometido a su exclusiva discrecionalidad¹¹. En ambos casos, uno de los dos jefes del ejecutivo no tiene el poder de veto dentro del ejecutivo. Muchos otros países han optado por un enfoque más equilibrado en cuanto a la asignación de los poderes respectivos de las dos cabezas del ejecutivo.

Los “ejecutivos duales” en un sentido literal tienen una larga tradición. El Jefe de Gobierno maneja los asuntos del gobierno y establece las políticas públicas, mientras que el Jefe de Estado ostenta una posición simbólica con poca autoridad política.

Junto con los poderes reales (cuáles funciones se consideran presidenciales y cuáles de gobierno), la participación del Presidente en el proceso de nombrar o destituir al Primer Ministro y al gabinete es crucial. Dado que el Primer Ministro es responsable ante el poder legislativo, los diseños de ejecutivo dual también se consideran en la sección 5.3.1. “Autoridad para nombrar/elegir/remover a los jefes de gobierno (Primer Ministro)”.

En las últimas dos décadas se ha popularizado una forma de ejecutivo dual más equilibrada, lo que se suele denominar sistema semipresidencial. Quienes redactan constituciones también han introducido el ejecutivo dual como una solución provisional ad hoc para disipar el conflicto después de elecciones disputadas, o para crear un gobierno de coalición.

Basándose en el potencial de los ejecutivos duales para dispersar el poder, algunos países lo han introducido como una solución interina para disipar el conflicto después de elecciones cuya validez ha sido disputada, o con el fin de crear una “coalición de gobierno”. En Kenia (2008) y Zimbabwe (2008) estas medidas interinas llevaron al nombramiento de los líderes de oposición como Primeros Ministros, pero el Presidente retuvo ambas funciones de jefe de Estado y jefe de Gobierno. En vez de gobernar juntos en una coalición, los Primeros Ministros fueron introducidos de una forma algo forzada en la estructura presidencial y se les otorgaron pocos poderes ejecutivos sustantivos.

Entre 1996 y 2001, el gobierno de Israel se basó en un enfoque electoral inverso de su ejecutivo dual: mientras que el Jefe de Estado (una figura principalmente simbólica)

La participación del Presidente en el proceso de nombrar o destituir al Primer Ministro y al gabinete es crucial.

era elegido por el poder legislativo, el Jefe de Gobierno (Primer Ministro) era elegido directamente por el pueblo, de manera conjunta con la nueva asamblea legislativa. Dado que en Israel la asamblea legislativa está altamente fragmentada, el sistema no fue capaz de producir un gobierno estable debido a que el partido del Primer Ministro era demasiado débil en la asamblea. La existencia de contextos diferentes en otras partes (por ejemplo, otro panorama de partidos) puede haber llevado a otra forma de apreciar este enfoque único; sin embargo, en el caso específico de Israel no fue una historia de éxito.

5.2.3. Límites a la reelección presidencial

La dimensión temporal también puede considerarse un factor importante a la hora de desconcentrar el poder ejecutivo con respecto a una persona particular mediante la regulación constitucional del período en que el jefe del poder ejecutivo permanece en el poder. Aunque en apariencia los límites a la reelección restringen la capacidad absoluta del pueblo de decidir democráticamente a quién quieren en el poder, en realidad se trata de uno de los mecanismos más importantes para apoyar la transformación y la fortaleza democrática en los regímenes autoritarios electorales o en las democracias nacientes. Como indican dos autores, la combinación de límites a la reelección y elecciones periódicas ha desplazado a los golpes de Estado como la principal forma de cambio de régimen y sucesión de liderazgo en el África contemporánea¹². Notablemente, en Túnez y Egipto no existían límites a la reelección consagrados en sus constituciones.

La alternancia individual del jefe del poder ejecutivo se considera importante por varias razones. A primera vista, los límites a la reelección solamente restringen el tiempo en que el jefe del ejecutivo gobierna, pero no su autoridad en un momento dado. Sin embargo, sin tales límites, ha ocurrido que los jefes del ejecutivo han sido incapaces de resistir la tentación de usar sus poderes para crear un ambiente que garantizara su constante reelección bajo un gobierno autoritario. Así, incluir un límite del número de mandatos, que impide que los jefes del ejecutivo sean reelegidos de manera indefinida, es crucial. Existen dos tipos de limitaciones distintas. La primera establece un límite al número de mandatos consecutivos que se pueden asumir. Por ejemplo, Rusia¹³ y Austria¹⁴ solamente permiten

Los límites a la reelección son uno de los más importantes mecanismos para apoyar la transformación democrática y fortalecer las nuevas democracias. Sin dichos límites, ha ocurrido que los jefes del ejecutivo han sido incapaces de resistir la tentación de usar sus poderes para crear un ambiente que garantice su reelección consecutiva bajo un gobierno autoritario.

dos mandatos sucesivos, pero no impiden que un ex-Presidente vuelva a postularse después de una pausa de un período; en Panamá¹⁵ esta pausa comprende los dos mandatos siguientes. El segundo tipo de límite establece una restricción absoluta en cuanto al número de mandatos que un individuo puede ejercer. Si bien algunos países optan solamente por un mandato (por ejemplo, Paraguay¹⁶ y Corea del Sur¹⁷), la mayoría de los que introducen límites a la reelección han optado por dos períodos (por ejemplo, Sudáfrica¹⁸ y Turquía¹⁹).

Las disposiciones que establecen límites a la reelección probablemente sean las más enmendadas, derogadas o reinterpretadas alrededor del mundo (Argelia, Bielorrusia,

Burkina Faso, Costa de Marfil, Gabón, Kazajistán, Namibia, Perú, Sri Lanka, Uganda). Si bien desde una perspectiva jurídica los presidentes no suelen ser actores clave en los procesos de reforma constitucional, algunos han logrado establecer las condiciones para ciertos ajustes constitucionales. En un intento de restringir estas dinámicas, algunos redactores constitucionales han incorporado protecciones adicionales. En El Salvador²⁰, Honduras²¹ y Níger²² las disposiciones constitucionales sobre los mandatos presidenciales son inmutables, y en Honduras²³ el ejército incluso tiene el poder de resguardar esta inmutabilidad. La Constitución de Corea del Sur²⁴ adopta un enfoque distinto: las enmiendas a la Constitución sobre la extensión de los mandatos presidenciales no tendrán efecto para el Presidente en el poder en el momento en que se hace esta propuesta de enmienda constitucional.

5.2.4. Distribución del poder ejecutivo en varios niveles de gobierno por medio de la descentralización

Los modelos de ejecutivo colegiado o dual ofrecen oportunidades para distribuir los más altos poderes ejecutivos en el gobierno nacional entre más de una persona, ya sea porque se toman decisiones conjuntamente o porque se asignan distintas facultades del poder ejecutivo a diferentes personas. Alternativamente o por añadidura, los poderes ejecutivos se pueden distribuir de manera vertical, asignándolos a los distintos niveles de gobierno. La creación de elementos ejecutivos en distintos niveles de gobierno (regiones, provincias, pueblos, etc.) es otra manera de involucrar e incluir a más partes interesadas en el poder ejecutivo. Al delegar/transferir competencias particulares a un nivel inferior de la administración/gobierno, las responsabilidades y poderes sustantivos permean desde el ejecutivo nacional hacia otros niveles. Por ejemplo, la Constitución de EE. UU. asigna la creación de gran parte de la ley penal a las subunidades (los estados). Así, los gobernadores de los estados deben responder a las solicitudes de indulto, incluyendo a los delincuentes sujetos a pena capital en aquellos estados donde aún existe la pena de muerte. Sin que se haya eliminado legalmente la facultad del Presidente de conceder un indulto —facultad que aún alcanza a los delincuentes involucrados en crímenes nacionales—, esta transferencia de poder ha contribuido a dispersar el poder presidencial.

La descentralización administrativa puede referirse a la desconcentración²⁵, delegación o transferencia.

Las diferentes formas de descentralización pueden surtir distintos efectos en el poder ejecutivo. El grado y la profundidad de la dispersión dependen de dos preguntas: ¿qué tipos de responsabilidades se transfieren constitucionalmente a otros niveles de administración/gobierno? ¿Qué nivel de supervisión permanece en el poder ejecutivo? Mientras más importantes sean las facultades ejecutivas que se transfieren a los niveles inferiores de la administración/gobierno —como las leyes penales y los poderes de la

Los poderes ejecutivos también se pueden distribuir de manera vertical, asignándolos a los distintos niveles de gobierno. La creación de elementos ejecutivos en distintos niveles de gobierno (regiones, provincias, pueblos, etcétera) es otra manera de involucrar e incluir a más partes interesadas en el poder ejecutivo.

policía—, mayor será la descentralización. Así, el grado de descentralización se sitúa en un espectro a lo largo de los distintos sistemas, desde aquellos que son fuertemente centralizados a los que son robustamente descentralizados.

Para medir el grado de descentralización de manera precisa se deben considerar tres elementos centrales: descentralización administrativa, descentralización política y descentralización fiscal. La descentralización administrativa se refiere al grado de autonomía de las entidades de gobierno no centrales con respecto al gobierno central. La descentralización política se refiere al grado de desarrollo de funciones políticas de gobierno que los gobiernos centrales permiten a las unidades subgubernamentales, como por ejemplo la representación. Finalmente, la descentralización fiscal se refiere al grado de responsabilidad fiscal que el gobierno central entrega a las unidades subcentrales. Estos tres elementos de descentralización se tratan en detalle en el capítulo 7, sección 3.2.1.

Si bien distinguir entre estos tres elementos facilita su medición, la descentralización efectiva requiere coordinar los tres. La descentralización de la autoridad seguirá siendo superficial si, por ejemplo, la descentralización administrativa y fiscal no apoya o no sigue a la descentralización política.

5.3. Controles institucionales del poder ejecutivo

Otra forma de controlar los poderes ejecutivos es diseñando un sistema de controles y haciendo al ejecutivo en cierto grado dependiente de los otros poderes del Estado. Como se destacó al principio del capítulo, dos diseños institucionales particularmente útiles para controlar al poder ejecutivo son el sistema parlamentario y el ejecutivo dual en el denominado sistema semipresidencial. Para mantener la autoridad política y por tanto el poder en ambos sistemas, el ejecutivo no puede enajenar al poder legislativo. En los sistemas parlamentarios, la autoridad ejecutiva (a) nace del poder legislativo y (b) está sujeta al voto de censura del poder legislativo, que puede poner fin a un gobierno. Estas dinámicas crean una relación jerárquica entre los poderes del Estado en la que el legislador está por encima. Además, el poder ejecutivo puede estar sujeto incluso a mayores controles si la asamblea legislativa también tiene impacto directo en la composición del gabinete. Un ejecutivo dual en un sistema semipresidencial literalmente divide al ejecutivo en dos instituciones diferenciadas constitucionalmente y cuyas respectivas fuentes de legitimidad son independientes: un Jefe de Gobierno elegido indirectamente, el Primer Ministro, que está sujeto al apoyo mayoritario del poder legislativo, y un Jefe de Estado popularmente elegido, que es el Presidente.

Otra forma de controlar los poderes ejecutivos es mediante el diseño de un sistema de controles y dependencia de otros poderes del Estado. Dos diseños institucionales particularmente útiles para controlar al poder ejecutivo son el sistema parlamentario y el sistema de ejecutivo dual en un sistema semipresidencial.

El equilibrio de autoridad entre el ejecutivo y el legislativo puede variar mucho. Cuatro indicadores permiten identificar el grado adecuado de poderes ejecutivos y controles legislativos: (a) autoridad para nombrar/ elegir/destituir al Jefe de Gobierno (Primer Ministro) en un ejecutivo dual, (b) control

sobre el gabinete, (c) la posibilidad de un voto de censura y (d) la capacidad de disolver la asamblea legislativa.

5.3.1. Autoridad para nombrar/elegir/destituir al jefe de gobierno (Primer Ministro)

Muchas constituciones que han optado por un ejecutivo dual permiten que el Presidente seleccione al Primer Ministro (por ejemplo, Francia, Mongolia, Mozambique, Namibia, Perú, Polonia, Rusia, Senegal). En algunos países, la discrecionalidad del Presidente se ve restringida por su obligación constitucional de tomar en cuenta la opinión de los partidos representados en la Asamblea de la República y con el debido respeto por los resultados de la elección general (Portugal)²⁶. A menudo, la autoridad para destituir al Primer Ministro descansa de manera exclusiva en la mayoría legislativa (por ejemplo, en Francia, Portugal y Senegal). Como consecuencia, el Presidente no puede garantizar que la persona elegida para ocupar el cargo se mantenga en él. Así, se verá restringido en su selección por cuanto debe identificar a una persona que pueda obtener el apoyo (o al menos la conformidad) del poder legislativo. Además, una vez elegido, el Primer Ministro ya no está bajo el control del Presidente, sino que se encuentra subordinado al poder legislativo y, por lo tanto, se verá más inclinado a alinear las políticas de gobierno con las de la asamblea legislativa. Algunas constituciones evitan esta dinámica y fortalecen la posición del Presidente otorgándole discrecionalidad a la hora de destituir al Primer Ministro (por ejemplo, Mozambique, Namibia, Perú, Rusia). Como resultado, el Primer Ministro está en medio y depende del Presidente y de la asamblea legislativa y sus estrategias políticas.

Un indicador del grado de los poderes ejecutivos y de los controles legislativos del ejecutivo es la autoridad del Presidente para nombrar/elegir/remover al Jefe de Estado en un ejecutivo dual.

En los sistemas parlamentarios también varía la forma de elegir al Primer Ministro, aunque su origen depende en última instancia de la voluntad del poder legislativo. En algunos países la elección del Primer Ministro descansa exclusivamente en el poder legislativo. En Suecia, por ejemplo, el Presidente de la asamblea legislativa propone al Primer Ministro. En otros países, el Primer Ministro es propuesto por el Presidente, pero el poder legislativo puede elegir a otra persona si no hay una mayoría absoluta de votos que apoye la propuesta presidencial (como en Alemania). El Presidente está obligado entonces a nombrar a esa persona. En otras constituciones, el Presidente tiene que proponer para el cargo de Primer Ministro a un candidato del partido que haya obtenido el mayor número de escaños en las elecciones legislativas (Grecia). Algunos países, a su vez, obligan constitucionalmente al Jefe de Estado a nombrar a la persona elegida por el poder legislativo (Japón) y pueden incluso determinar que la persona así elegida se convierta en Primer Ministro *ipso jure* si el Presidente no lo nombra después de un determinado período (Etiopía).

5.3.2. Control sobre el gabinete

Diseñar el control sobre el gabinete es otra forma de influir o ajustar la relación entre el ejecutivo y la asamblea legislativa. En la mayoría de los sistemas presidenciales el

Diseñar el control sobre el gabinete es otra forma de influir o ajustar la relación entre el ejecutivo y la asamblea legislativa. Al influir en el diseño del gabinete, el poder legislativo puede determinar la dirección de la rama ejecutiva.

lo mismo se aplica al Jefe de Gabinete de Ministros²⁸. En los ejecutivos duales el desafío es lograr un equilibrio entre el impacto del Presidente, el Primer Ministro y el poder legislativo en la elección/destitución de los miembros del gabinete. Según la Constitución francesa, el Primer Ministro recomienda candidatos al Presidente para su nombramiento o destitución, y este último es quien finalmente decide. El voto de censura del parlamento afecta solamente a los gobiernos en sí, no a su composición individual. En Perú, el poder legislativo tiene la autoridad para censurar a miembros individuales del gabinete, debilitando así la posición del Primer Ministro. En Mongolia, el Primer Ministro propone la composición del gabinete luego de consultar al Presidente, y el parlamento aprueba a sus integrantes individualmente. De nuevo, al influir en el diseño del gabinete, el poder legislativo puede determinar la dirección de la rama ejecutiva.

La Constitución Interina de Sudáfrica (1994-1996) abordó el tema de manera distinta: la composición del poder legislativo era la que determinaba la composición del gabinete, que a su vez elegía al Presidente. Un partido que adquiría más del 5 por ciento del total de escaños en la asamblea legislativa tenía derecho a un puesto en el gabinete²⁹. El propósito de esta disposición era formar un gobierno inclusivo después del *apartheid*.

5.3.3. Votos de censura

El poder del legislativo de censurar al jefe de gobierno como parte del esquema político también se puede diseñar de varias maneras para canalizar las dinámicas políticas. Algunas constituciones introducen restricciones a la facultad del poder legislativo de retirar su confianza al Primer Ministro. En Rusia, el Presidente puede rechazar este voto de censura del parlamento, que puede insistir presentando otro voto de censura tres meses después. Otras opciones establecen que el Primer Ministro solo pueda ser removido después de permanecer en su cargo por un período determinado, o bien que el poder legislativo solo pueda destituir a un número limitado de gabinetes en cada legislatura³⁰. Algunas constituciones van incluso más allá, y requieren que la censura sea “constructiva”, lo cual significa que la mayoría que remueve al Primer Ministro debe elegir a uno nuevo de manera simultánea (Alemania³¹, España³², Hungría³³, Lesoto³⁴ y Polonia³⁵). Como resultado, una moción de censura no fuerza automáticamente la renuncia del gabinete o una nueva elección. En vez de eso, el Primer Ministro puede continuar como líder de un gobierno en minoría si la oposición no

El poder del legislativo de censurar al jefe de gobierno como parte del entorno político también puede diseñarse de varias maneras para canalizar las dinámicas políticas.

logra ponerse de acuerdo respecto de un sucesor. En un sistema ejecutivo dual (como el de Polonia), un voto de censura constructivo puede tener dos implicaciones: otorga, potencialmente, mayor libertad al Presidente en el nombramiento inicial del Primer Ministro/gabinete, dado que es más difícil destituirlo. Por otro lado, después de un voto de censura, el Presidente es marginado del proceso de establecer un nuevo gobierno.

5.3.4. Disolución de la asamblea legislativa

El poder del Presidente de disolver la asamblea elegida democráticamente es otro aspecto relevante a la hora de determinar la relación entre el poder ejecutivo y la asamblea legislativa. Darle al Presidente poder para disolver la asamblea le permite acortar la asamblea legislativa aprobada originalmente por el electorado. Según cómo esté diseñado el poder de disolución, puede tener un impacto importante en el equilibrio de poder: si no hay restricciones reales en el contexto de un ejecutivo dual, el Presidente podría nombrar a un gobierno sin el consentimiento del poder legislativo, y amenazar con su disolución si la asamblea pretende introducir una moción de censura, previniendo de ese modo el voto de censura. El poder de disolución también permitiría que el Presidente influya en el plazo de celebración de las elecciones legislativas, de manera que se ajusten a su agenda política. En sistemas de gobierno en los que el Jefe del Gobierno es elegido por la asamblea legislativa, el poder de disolución puede convertirse en una herramienta aún más estratégica para aumentar sus propias posibilidades de reelección (a través de la mayoría de su partido en la asamblea). Por ejemplo, en Japón la Cámara de Representantes de la Dieta puede disolverse en cualquier momento por iniciativa del Primer Ministro (seguida de un acto ceremonial del Emperador), pero tiene que ser disuelta a más tardar al final de los cuatro años que dura una asamblea legislativa. En más de 60 años, solo una vez se ha producido una disolución al final de una asamblea legislativa de cuatro años; todas las demás asambleas legislativas se han disuelto prematuramente.

El poder del Presidente de disolver la asamblea elegida democráticamente es otro tema que sirve para determinar la relación entre el poder ejecutivo y la asamblea legislativa. Según su diseño, puede tener un impacto importante en el equilibrio de poder.

A la luz de los distintos desafíos ilustrados anteriormente, varias constituciones le otorgan al Presidente la autoridad para disolver al parlamento, sujeta a requisitos o restricciones adicionales, que pueden ser muchos, incluyendo la limitación respecto del momento en que se lleva a cabo la disolución (como en Portugal, donde no puede ocurrir dentro de los primeros seis meses siguientes a las elecciones parlamentarias); respecto de su frecuencia (en Francia, una vez por año; en Gabón, una vez por año, pero no más de dos veces por mandato presidencial); respecto de la causa de la disolución (en Austria, solamente una vez por la misma causa), o estableciendo un prerrequisito para la disolución, como la inactividad parlamentaria (como ocurre en Mozambique y Polonia). En algunos países, la disolución de la asamblea legislativa por parte del Presidente dispara al mismo tiempo la celebración de elecciones presidenciales (Namibia³⁶); en otros, el Presidente solamente puede dar inicio al proceso de disolución de la asamblea, correspondiéndole al electorado la decisión final a través de un referéndum (como en el caso de Egipto en 2005³⁷).

5.3.5. Enjuiciamiento político (*impeachment*)

El enjuiciamiento político es otro método para controlar el poder ejecutivo. En contraste al control *político* que se ejerce con el derecho a veto, el enjuiciamiento autoriza la destitución del jefe del ejecutivo sobre la base de su mala conducta legal. En los sistemas presidenciales en que la destitución política de la cabeza del ejecutivo por el poder legislativo no es parte de los arreglos institucionales, el enjuiciamiento político cobra especial relevancia. En general, se deben considerar dos factores: el tipo de transgresión que puede dar lugar a un proceso de enjuiciamiento y la participación de otros poderes del Estado en dicho proceso. Algunas constituciones limitan la apertura de un enjuiciamiento político a faltas graves, como la alta traición. Otras son más amplias y requieren solamente la violación de la constitución o cualquier otra ley durante el ejercicio del cargo (como en Hungría). Un caso extremo es el de Tanzania, donde cualquier conducta presidencial que socave el respeto del que goza el cargo puede dar lugar a un enjuiciamiento político. Los umbrales tan vagos y/o amplios conllevan el riesgo de transformar el enjuiciamiento en una herramienta política, particularmente si la decisión recae exclusivamente en el poder legislativo (como ocurre en Moldavia). No obstante, en general el poder judicial juega el papel de guardián, ya sea fallando sobre la constitucionalidad del comportamiento del Presidente, o participando en el comité de investigación. Honduras ha adoptado un enfoque muy particular: si el Presidente desacredita el orden constitucional mediante, entre otras cosas, la enmienda de las disposiciones que limitan su mandato, las fuerzas armadas pueden intervenir conforme al artículo 272 (2) de la Constitución: “[Las fuerzas armadas] se constituyen para defender la integridad territorial y la soberanía de la República, mantener la paz, el orden público y el imperio de la Constitución, los principios de libre sufragio y la *alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República*” (énfasis agregado).

El enjuiciamiento político —la destitución del jefe del ejecutivo por su mala conducta legal— es otro método para controlar al poder ejecutivo. Cuando la destitución política de la cabeza del ejecutivo por el poder legislativo no es parte de los arreglos institucionales, el enjuiciamiento político toma especial relevancia.

5.3.6. Revocación del mandato por la ciudadanía

Junto con el control institucional dentro de o entre los distintos poderes del Estado, el derecho de la ciudadanía de remover al jefe del ejecutivo antes del fin de su mandato es otra manera de controlar al poder ejecutivo. En general, hay dos tipos de revocación a nivel nacional: la revocación mixta y la revocación completa. Esta última significa que tanto la iniciativa como la decisión final de revocar el mandato descansan exclusivamente en la ciudadanía. Con respecto al ejecutivo, este tipo de revocación es menos común y solamente se aplica en algunos países de América Latina (por ejemplo, Ecuador³⁸). La revocación mixta es el proceso mediante el cual la ciudadanía participa solamente en una de las fases, ya sea iniciándola o decidiéndola en un referéndum. Si bien en algunos países la participación ciudadana es parte de un procedimiento de suspensión como resultado de la mala conducta del Presidente (como en Rumanía³⁹), en la mayoría de

los casos la ciudadanía pasa a ser parte de un debate puramente político en el que debe aprobar la revocación del mandato presidencial (como en Austria⁴⁰ e Islandia⁴¹).

La revocación ciudadana debe equilibrar los principios de participación y gobernanza efectiva con la necesidad de armonizar los procesos de revocación con instituciones efectivas de representación democrática. Por un lado, si son frecuentes los votos revocatorios ello puede socavar la idea de democracia representativa y perjudicar la implementación de la agenda política del ejecutivo a medio y largo plazo. Por otro lado, la creación de un proceso excesivamente complejo para evitar su uso exagerado puede limitar su intención original de permitirles a los ciudadanos responsabilizar directamente a sus autoridades.

5.4. Diseño de los poderes sustantivos del ejecutivo

Además de la desagregación de las facultades del ejecutivo por medio del diseño institucional, como se mencionó anteriormente, quienes redactan constituciones pueden controlar los poderes del ejecutivo por medio de la participación de otros actores en los procesos de toma de decisiones. Vale la pena considerar dos opciones: primero, la participación de otros actores en aquellos procesos de toma de decisiones que tradicionalmente suelen quedar en manos del poder ejecutivo y, segundo, la limitación de la influencia ejecutiva en aquellas competencias sustantivas propias de otros poderes del Estado.

5.4.1. Participación de otros actores en la toma de decisiones sustantivas del ejecutivo

La primera categoría es diluir la autoridad ejecutiva, incluyendo decisiones relativas a la declaración del estado de emergencia, la concesión de indultos o amnistía, o declaraciones formales de guerra. Los poderes para declarar el estado de emergencia y conceder indultos o amnistías son materia del capítulo 5, secciones 4.3.1 y 4.3.2. La segunda categoría se refiere a aislar decisiones que tradicionalmente corresponden al poder legislativo respecto de la influencia ejecutiva, por ejemplo, y puede incluir la limitación de la capacidad del poder ejecutivo de emitir leyes o decretos con fuerza de ley, así como la restricción de sus intentos de marcar las pautas del proceso formal de elaboración de leyes.

Estado de emergencia

Las preguntas constitucionales de *quién* decreta un estado de emergencia y el *método por el cual* se decreta dan cabida a distintos grados de participación de instituciones que no son el poder ejecutivo. Una constitución puede delinear claramente las ocasiones —las únicas ocasiones— en que el gobierno puede decretar el estado de emergencia, como una invasión o una catástrofe natural. Pero los redactores de la constitución pueden dejar cierto espacio para la discrecionalidad: consideremos, por ejemplo, amenazas a la salud pública o al orden interno. Intentar articular todas esas posibles circunstancias es imposible e insensato. Alguien debe determinar cuándo la amenaza o el peligro se eleva al nivel de una emergencia; y, para evitar su abuso, alguien más debe tener el poder para evaluar esa determinación. La Constitución de Perú requiere aprobación previa del gabinete antes de que el jefe del ejecutivo decrete un estado de emergencia, lo que

Decretar el estado de emergencia podría concentrar el poder como ningún otro acto del poder ejecutivo. Muchos redactores de constituciones han compensado esta situación de manera excesiva exigiendo prerequisites demasiado cautelosos para una declaración de emergencia.

constituye una dispersión interna dentro del poder ejecutivo. La Constitución de Malawi permite que el ejecutivo decrete un estado de emergencia, pero requiere aprobación retroactiva por parte del parlamento dentro de un período definido. Las Constituciones de Etiopía y Fiji exigen una aprobación parlamentaria previa antes de que el ejecutivo pueda decretar un estado de emergencia. La Constitución de Mongolia establece que solo

el parlamento puede decretar el estado de emergencia, lo cual constituye la más amplia dispersión de poder del ejecutivo a la hora de decretar este estado. El Presidente solamente puede actuar si el parlamento está en receso, pero tal declaración dura solamente siete días y prescribe si el parlamento se mantiene pasivo.

Decretar un estado de emergencia podría concentrar el poder como ningún otro acto ejecutivo, eliminando muchos límites a la actuación unilateral. Muchos países posconflicto sufren gravemente cuando el gobierno de emergencia se aplica de manera abusiva. Cautos ante esa eventualidad, muchos redactores de constituciones han buscado prevenirla de forma contraproducente, imponiendo prerequisites demasiado cautelosos para la declaración del estado de emergencia. En verdaderas emergencias, la falta de instituciones operativas puede hacer que sea imposible cumplir con todos los requisitos. En Haití, por ejemplo, cualquier declaración de emergencia exigía el refrendo del Primer Ministro y los demás ministros del gabinete, además de una determinación inmediata del parlamento sobre el alcance y la conveniencia de la decisión del Presidente. También, recientemente, en la Constitución haitiana solamente la invasión extranjera y la guerra civil —pero no un desastre natural— constituían un estado de emergencia. Dada esta redacción restrictiva y las exigencias de la situación —incluido un terremoto sin precedentes y la muerte de muchos ministros y parlamentarios—, el gobierno haitiano ignoró las disposiciones constitucionales aplicables y decretó igualmente el estado de emergencia, con lo que protegió la soberanía, pero se vio obligado a no observar los principios del Estado de derecho.

Conceder amnistía/indulto

Otra función que tradicionalmente ejerce el poder ejecutivo es el derecho a conceder indultos o amnistía. En escenarios posconflicto, las regulaciones constitucionales para una justicia transicional que también incluya elementos de amnistía son fundamentales y suelen ser el prerequisite para el comienzo pacífico de una nueva era. La amnistía como parte de la justicia transicional después de conflictos violentos no se aborda en este capítulo, sino que se revisan las disposiciones sobre la concesión de amnistías e indultos diseñadas para su aplicación en el curso normal de la vida constitucional. Pero incluso en este contexto, el poder de conceder amnistías/indultos es un tema delicado y acarrea el potencial de influir en la administración de justicia a gran escala si se usa de manera imprudente. Así, identificar el adecuado equilibrio entre los actores involucrados en el proceso de concesión de amnistías/indultos es esencial. También a este respecto existen varias opciones constitucionales, desde la autoridad ejecutiva exclusiva para conceder amnistías (Burkina

Faso, República Checa) o indultos (Georgia, Kenia) hasta la exclusión total del ejecutivo en las decisiones sobre amnistías (Hungría). Entre estos dos extremos, la gama de opciones incluye tanto al poder ejecutivo como al legislativo ejerciendo poderes paralelos de indulto y amnistía (Mozambique 1990); al poder ejecutivo concediendo amnistías e indultos en circunstancias limitadas (Haití); a poderes conjuntos que requieren que tanto el poder ejecutivo como el legislativo aprueben los indultos o la amnistía (Indonesia, Corea del Sur), o incluso una combinación de estos dos últimos arreglos (en Grecia, la amnistía solo existe para crímenes políticos y únicamente si es aprobada por el poder ejecutivo y el parlamento).

En escenarios posconflicto, las regulaciones constitucionales para la justicia transicional, que también incluyen elementos de amnistía, son de suma importancia y suelen ser el prerrequisito para el comienzo pacífico de una nueva era. El poder de otorgar una amnistía o un indulto es sensible y acarrea el potencial de influir en la administración de justicia a gran escala si se usa de manera imprudente.

5.4.2. Limitación del impacto del poder ejecutivo en la elaboración de leyes

Tradicionalmente, la autoridad que redacta la ley recae sobre el poder legislativo, no el ejecutivo. El poder ejecutivo puede obtener el poder para bloquear, controlar o influir en las actividades centrales de otros poderes del Estado, como en la elaboración de leyes. Moderar el grado de influencia del poder ejecutivo en el proceso de elaboración de leyes es por tanto otra consideración en el momento de diseñar el poder ejecutivo. Se distinguen dos formas en que el ejecutivo puede involucrarse en las actividades relacionadas con la elaboración de leyes: (a) legislar mediante decretos, y (b) participar en el proceso mismo de elaboración de leyes.

Legislar por medio de decretos

Es importante no confundir el poder de emitir decretos de naturaleza regulatoria o administrativa con el poder de legislar mediante decretos. La mayoría de los poderes ejecutivos, al menos aquellos en que se elige directamente al titular, gozan del poder de emitir decretos para implementar su agenda política. En algunos casos, el Presidente tiene amplia discrecionalidad para interpretar las intenciones del legislador en la implementación de la ley⁴².

Se puede legislar por decreto de dos formas: (a) por poderes delegados por el poder legislativo o (b) por poderes constitucionales originales. En la primera, el propio poder legislativo controla y puede revocar la delegación de tal autoridad en cualquier momento (como en Croacia). Si este poder se concede temporalmente por mayoría del poder legislativo y su contenido está cuidadosamente circunscrito, puede ayudar a implementar de manera más eficiente las medidas individuales de un área específica. Respecto de la autoridad para elaborar leyes asignada directamente al ejecutivo,

El poder de legislar por decreto puede derivar de poderes delegados de la asamblea legislativa o de poderes constitucionales originales.

deben considerarse —nuevamente— dos facetas: primero, el poder de legislar solo en circunstancias excepcionales y, segundo, el poder de legislar sobre materias específicas. Una circunstancia excepcional común se da cuando la asamblea legislativa se encuentra fuera del período de sesiones. Sin embargo, esos decretos suelen perder su vigencia si no los convalida la asamblea legislativa dentro de cierto período después de que se reanudan las sesiones (por ejemplo, en Brasil). Otra excepción es el estado de emergencia. Sin embargo, si no está diseñada cuidadosamente (véase el capítulo 5, secciones 4.3.1 y 4.3.2), tal disposición puede abrir la puerta a una modalidad extensa de poderes legislativos y es susceptible de ser usada incorrectamente, como en Egipto, Sudán y otros países.

Alternativamente, una constitución puede permitir al ejecutivo emitir decretos con fuerza de ley en ciertas áreas concretas de política pública, actuando así al margen del poder legislativo en esas áreas (como ocurre en Francia).

Participación del ejecutivo en el proceso de elaboración de leyes

El proceso legislativo incluye varias etapas, comenzando con el inicio de la legislación y terminando con la promulgación de un proyecto o proposición que pasa a ser ley. La participación sustantiva del poder ejecutivo en este proceso puede ocurrir en dos etapas: (a) al comienzo y (b) después de que la asamblea legislativa haya aprobado la proposición.

(a) Iniciativa para legislar

En la mayoría de las constituciones el poder legislativo posee una autoridad ilimitada para iniciar el proceso de elaboración de leyes respecto de todas las materias, a veces incluso de manera exclusiva (por ejemplo, en los EE. UU.). En muchos países, sin embargo, la autoridad para presentar proyectos de ley se comparte, al menos parcialmente, con el poder ejecutivo. En algunas constituciones, el poder ejecutivo incluso tiene capacidad exclusiva para introducir proyectos de ley relativos al presupuesto, los tratados internacionales o la legislación de comercio y aranceles. Esta autoridad puede extenderse también a otras áreas de políticas públicas (por ejemplo, en Brasil, Chile y Colombia).

Esta función de “control de acceso” permite al ejecutivo mantener el *statu quo* establecido en aquellas áreas particulares de políticas donde sea aplicable. El Presidente que quiera evitar que una asamblea legislativa dominada por la oposición haga cambios en un área específica puede simplemente abstenerse de introducir nuevos proyectos de ley.

(b) Poder de veto presidencial

Después de que el poder legislativo aprueba un proyecto de ley, muchas constituciones permiten que el Presidente influya en el mismo, le ponga trabas o incluso lo bloquee. Así, la manera en que la constitución define los poderes de veto también puede concentrar o dispersar el poder. Se distinguen dos tipos de intervención presidencial: el Presidente puede (a) rechazar un proyecto o proposición de ley por razones estrictamente políticas, o (b) impugnar la constitucionalidad de un proyecto o proposición. La primera opción se considera un veto *político* y la segunda un veto que versa sobre la *constitucionalidad* del proyecto o proposición. Los vetos políticos son más comunes en los sistemas presidenciales

o semipresidenciales, en los que el electorado, en vez del poder legislativo, elige al Presidente directamente. Si la asamblea legislativa puede superar el veto por una mayoría igual o superior a la mayoría con que el proyecto o proposición fue originalmente aprobado (como en Botswana, India y Turquía), entonces el veto presidencial es débil y equivale tan solo a un derecho de demora. Un veto puede requerir el transcurso de varios meses antes de que el poder legislativo pueda

La participación del poder ejecutivo en el proceso de elaboración de leyes puede significar el poder de iniciar legislación o poderes de veto. En muchos países el poder para presentar proyectos o propuestas se comparte, al menos parcialmente, con el poder ejecutivo, y el veto puede invalidarse bajo ciertas condiciones.

volver a tramitar esa misma proposición de ley. Este lapso puede permitir un mayor debate y atención mediática (como en Uruguay). Sin embargo, si aumenta el umbral necesario para que la asamblea pueda superar un veto, entonces el veto presidencial toma más peso. Los umbrales más altos pueden variar de manera significativa: puede requerirse una mayoría absoluta (como en Perú), una mayoría del 60 por ciento (el caso de Polonia), una mayoría del 67 por ciento (como en Chile) de los miembros *presentes* en la asamblea, o una mayoría del 67 por ciento del *total* de los miembros de la asamblea (como en Egipto). Según la composición del poder legislativo y la fuerza de la oposición, un veto presidencial puede ser equivalente a un veto absoluto de facto, toda vez que tiene el poder para bloquear todas las iniciativas legislativas si se aplica. Un veto absoluto *de iure* raramente existe; y si existe, suele estar limitado a áreas políticas específicas (como en Chipre).

Además del *veto total*, que permite que el Presidente registre solamente una opinión de sí o no, existe un *veto parcial*, que le permite objetar partes específicas de un proyecto o proposición (como en Uruguay). Se podría decir que el veto parcial le permite al Presidente participar de manera más directa en el proceso de elaboración de leyes, al autorizar una interposición más limitada en los detalles de la legislación. Esa intervención limitada permite influir de forma significativa sobre la versión final de la legislación.

Otra opción le permite al Presidente ampliar el espectro de aprobación necesario para aprobar una propuesta de ley. El ejecutivo puede también influir en el proceso legislativo sometiendo una proposición de ley a referéndum para que sea aprobada o rechazada por mayoría simple (como en Francia y Perú). El poder de convocar un referéndum o plebiscito puede ser una herramienta importante, usada por un Presidente para presionar al poder legislativo para que acepte su propuesta de política pública. Junto al debate sobre el contenido puramente sustantivo de un proyecto o proposición de ley, los Presidentes pueden usarla para reafirmar su mandato popular y su legitimidad.

Una constitución puede autorizar al Presidente a impugnar la constitucionalidad de una proposición de ley reenviándola a la corte respectiva para su revisión (como en Croacia y Sudáfrica). En este caso, la preocupación del Presidente en cuanto a la constitucionalidad de la ley retrasa o —si es apoyado por la corte respectiva— pone fin al proceso por razones legales en vez de políticas. Permitir al Presidente vetar una proposición de ley sobre bases puramente constitucionales permite hacer una revisión legal en una etapa temprana del proceso.

6. Conclusiones

Existen múltiples formas de diseñar la rama ejecutiva, y las opciones ilustradas en este capítulo solamente son algunos ejemplos del variado menú disponible. Las sugerencias para desagregar los poderes del ejecutivo fortalecerán los debates relativos a la transformación de ideas políticas en un marco legal. Pero la construcción de relaciones institucionales en el nivel constitucional que tengan el justo equilibrio de poder y responsabilidades, tanto dentro del poder ejecutivo como entre los tres poderes del Estado, es solo el primer paso. Las dinámicas y los actores políticos pueden pasar por alto las disposiciones constitucionales y generar resultados que se oponen a lo que pretendían los redactores de la constitución. Ocasionalmente, el apoyo y la vigilancia constante de los actores políticos relevantes puede ser útil para evitar una interpretación demasiado amplia de la ley por parte del ejecutivo. Por ejemplo, la Constitución de Brasil otorga al Presidente el poder de emitir “medidas provisionales” en tiempos de “relevancia y urgencia”. Según las disposiciones de la Constitución de 1988, dichas medidas expiraban después de 30 días si no eran aprobadas por ley. Sin embargo, esta disposición fue interpretada como una autorización para los Presidentes de volver a emitir las medidas provisionales de manera indefinida. Una reforma de 2001 extendió el tiempo pertinente a 60 días, pero también especificó que las medidas provisionales solamente podían renovarse una vez. No obstante, a veces los principios de separación de poderes y los controles y contrapesos institucionales, ambos diseñados para controlar al ejecutivo, pueden volverse irrelevantes si el Primer Ministro o la Primera Ministra controla de facto a su partido político.

El dilema constitucional de evitar que los ejecutivos extiendan sus mandatos más allá de lo permitido en la constitución también ilustra el limitado alcance de las disposiciones constitucionales que carecen de apoyo político: aunque rara vez están involucrados en el proceso de reforma constitucional, los jefes del ejecutivo han logrado iniciar y dirigir, de manera reiterada, esos procesos, lo que ha resultado en la extensión de sus mandatos (como en Burkina Faso, Costa de Marfil, Gabón y Uganda).

Para evitar estos resultados, algunas constituciones declaran que los mandatos presidenciales son inmutables (El Salvador, Honduras y Níger), y la Constitución de Honduras incluso empodera a las fuerzas armadas para hacer cumplir esta disposición, como se señaló anteriormente. Puede que sea más que una simple coincidencia que, cuando los Presidentes intentaron superar esta limitación en Honduras y en Níger, sus intentos fracasaron y fueron removidos del poder. La flagrante falta de respeto por esta norma y la ignorancia de las intervenciones de los otros poderes para resguardarla movilizaron oposición y resistencia. Al final, los golpes de Estado constitucionales de ambos Presidentes fueron detenidos en distintas etapas mediante intervención militar.

Tabla 4.2. Temas destacados en este capítulo

Temas	Preguntas
1. Sistema de gobierno	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Será el jefe de gobierno elegido directamente por el pueblo por un mandato fijo o derivará su legitimidad del poder legislativo, con lo que su origen y supervivencia dependerían de la asamblea legislativa? • ¿Será el Jefe de Estado también Jefe de Gobierno? De ser así, ¿será elegido por el pueblo (sistema presidencial) o por la asamblea legislativa? (Sudáfrica, Botswana)? • ¿Existirá un ejecutivo dual con un Jefe de Estado elegido directamente y un Jefe de Gobierno elegido por la cabeza del Estado y la asamblea legislativa?
2. Diseño de la rama ejecutiva en el nivel nacional	<ul style="list-style-type: none"> • ¿La posición de Jefe de Gobierno (y Jefe de Estado) la ejercerá una sola persona o un ejecutivo colegiado, en el que la presidencia está compuesta por varios miembros? • En el último caso, ¿tendrán todos los miembros de la presidencia los mismos poderes o tendrán poderes ponderados, requiriendo que la presidencia decida de manera colectiva solamente sobre temas importantes? • En el caso de un ejecutivo dual, ¿el Jefe de Estado tendrá facultades para nombrar/elegir/destituir al Jefe de Gobierno? • En un ejecutivo dual, ¿la cabeza del Estado participará del nombramiento y/o destitución de los integrantes del gabinete o será un poder concedido exclusivamente al Jefe de Gobierno?
3. Límites para la reelección presidencial	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Existirán límites para la reelección de un Presidente elegido directamente? ¿Cómo proteger los límites para la reelección contra una reforma fácil?
4. Descentralización del poder ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • Desde una perspectiva vertical, ¿existirán varios niveles de administración o niveles de gobierno en el país? • En el caso último, ¿será el jefe de la administración elegido por la población de esa localidad, o será nombrado por el ejecutivo nacional? • ¿Implementará el jefe de la administración/gobierno solamente las políticas nacionales, o estará facultado para determinar autónomamente políticas sobre temas específicos (ya sea por cuenta propia o por medio de una asamblea legislativa a ese nivel) y para representar a ese nivel de gobierno? • ¿Podrán los niveles de gobierno recaudar sus propios ingresos?
5. Poderes institucionales del ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Tendrá el jefe del ejecutivo la facultad para disolver la asamblea legislativa? En caso afirmativo, ¿en qué circunstancias?

Temas	Preguntas
6. Control institucional del ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Tendrá el jefe del ejecutivo control exclusivo sobre el gabinete o compartirá el control con el poder legislativo? • ¿Existirá la posibilidad de un voto político de censura por parte del poder legislativo en contra de la cabeza del gobierno? • ¿Quién participará del enjuiciamiento político contra el Jefe de Estado/Gobierno? • ¿Podrá la ciudadanía revocar el mandato del Jefe de Gobierno en circunstancias específicas?
7. Poderes sustantivos del ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Tendrá el ejecutivo control exclusivo sobre la declaración del estado de emergencia o participarán otros actores (por ejemplo, la asamblea legislativa)? • ¿Tendrá el ejecutivo control exclusivo sobre la declaración de guerra o participarán otros actores (por ejemplo, la asamblea legislativa)? • ¿Tendrá el ejecutivo control exclusivo sobre la concesión de indultos/amnistías o participarán otros actores (por ejemplo, la asamblea legislativa)? • ¿Podrá el ejecutivo participar en el proceso de elaboración de leyes? De ser así, ¿existirá la posibilidad de que el ejecutivo legisle por medio de decreto, y qué limitaciones serán aplicables? • ¿Tendrá el ejecutivo el derecho de presentar proyectos de ley, incluso de manera exclusiva respecto de algunas materias? • ¿Tendrá el ejecutivo derecho a veto? De ser así, ¿será un veto puramente suspensivo, será necesaria una mayoría cualificada de la asamblea legislativa para superar el veto presidencial o será el veto absoluto para ciertas materias? • ¿Tendrá el ejecutivo el derecho a impugnar la constitucionalidad de una propuesta de ley antes de que se transforme en ley?

Notas

- 1 Véase S. Mainwaring y M. S. Shugart, “Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal” [Juan Linz, presidencialismo y democracia: una evaluación crítica], *Comparative Politics*, 29/4 (1997), págs. 449-471.
- 2 J. J. Linz, “The Perils of Presidentialism” [Los peligros del presidencialismo], *Journal of Democracy*, 1/4 (1990), págs. 51-69.
- 3 D. Horowitz, “Constitutional Design: Proposals Versus Processes” [Diseño constitucional: propuestas versus procesos], en A. Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* [La arquitectura de la democracia: diseño constitucional, gestión de conflicto y democracia], (Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2002), págs. 15-36.

- ⁴ J. Carey y M. S. Shugart, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* [Presidentes y asambleas: diseño constitucional y dinámicas electorales] (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
- ⁵ R. Simeon, “Constitutional Design and Change in Federal Systems: Issues and Questions” [Diseño constitucional y cambio en los sistemas federales: temas y preguntas], *Publius: The Journal of Federalism*, 39/2 (2009), págs. 241-261.
- ⁶ D. Horowitz, “Constitutional Design: Proposals Versus Processes” [Diseño constitucional: propuestas versus procesos].
- ⁷ R. Simeon, “Constitutional Design and Change in Federal Systems” [Diseño constitucional y cambio en los sistemas federales].
- ⁸ Para un análisis en profundidad de la “destitución”, véase P. Kelly, *The Dismissal* [La destitución] (Melbourne: Angus & Robertson, 1983). Una dinámica similar se dio en la disputa parlamentaria canadiense de 2008-2009, causada por los partidos de la oposición en la Cámara Baja cuando respaldaron una moción de censura contra el gobierno de minoría.
- ⁹ Artículo 64, Ley Fundamental de Alemania (1949) desde 2009.
- ¹⁰ Artículo 175 de la Constitución suiza.
- ¹¹ Artículo 13.9 de la constitución de Irlanda.
- ¹² D. N. Posner y D. J. Young, “The Institutionalization of Political Power in Africa” [La institucionalización del poder político en África], *Journal of Democracy* (2007), pág. 131.
- ¹³ Artículo 81 (3) de la Constitución de la Federación Rusa (1993) desde 2008.
- ¹⁴ Artículo 60 (5) de la Constitución de la República de Austria (1920) desde 2004.
- ¹⁵ Artículo 178 de la Constitución de la República de Panamá (1972) desde 2004.
- ¹⁶ Artículo 229 de la Constitución de Paraguay (1992).
- ¹⁷ Artículo 70 de la Constitución de la República de Corea (1948) desde 1987.
- ¹⁸ Artículo 88 (2) de la Constitución de Sudáfrica (1996) desde 2007.
- ¹⁹ Artículo 101 (2) de la Constitución de la República de Turquía (1982) desde 2008.
- ²⁰ Artículo 248 de la Constitución de El Salvador (1983).
- ²¹ Artículo 374 de la Constitución de Honduras (1982).
- ²² Artículos 36 y 136 de la Constitución de Níger (1999).
- ²³ Artículo 272 de la Constitución de Honduras (1982).
- ²⁴ Artículo 128 (2) de la Constitución de la República de Corea (1948) desde 1987.
- ²⁵ El término “desconcentración” se usa aquí en un sentido técnico para describir un grado específico de descentralización. Si no se usa en referencia a la descentralización administrativa, el término se usa de manera más general.

- ²⁶ Artículo 187 (1) de la Constitución de Portugal (1976) desde 2004.
- ²⁷ Artículo 135 (9) de la Constitución de Colombia (1991) desde 2005.
- ²⁸ Artículo 101 de la Constitución de Argentina (1994).
- ²⁹ Artículo 88 de la Constitución Interina de Sudáfrica (1994-1996).
- ³⁰ Artículo 87 de la Constitución de Ucrania (1996) desde 2004.
- ³¹ Artículo 67 y artículo 68 de la Ley Fundamental de Alemania (1949) desde 2009.
- ³² Artículo 113 de la Constitución de España (1978) desde 1992.
- ³³ Artículo 39 A de la Constitución de Hungría (1949) desde 2007.
- ³⁴ Artículo 87 (8) de la Constitución de Lesoto (1993).
- ³⁵ Artículo 158 (1) de la Constitución de Polonia (1997).
- ³⁶ Artículo 57 de la Constitución de Namibia (1990) desde 1998.
- ³⁷ Artículo 136 de la Constitución de Egipto (1971) desde 2005 (antes de las enmiendas de 2007).
- ³⁸ Artículo 105 de la Constitución de la República de Ecuador (1998) desde 2008.
- ³⁹ Artículo 95 de la Constitución de Rumania (1991) desde 2003.
- ⁴⁰ Artículo 60 (6) de la Constitución de la República de Austria (1920) desde 2004.
- ⁴¹ Artículo 11 de la Constitución de la República de Islandia (1944) desde 1999.
- ⁴² J. M. Payne et al., *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* [Democracias en desarrollo: políticas y reforma en Latinoamérica], (Washington, D. C.: Inter-American Development Bank, IDEA Internacional et al., 2007).

Términos clave

Ejecutivo colegiado, ejecutivo dual, separación vertical de poderes ejecutivos, dependencia institucional.

Recursos adicionales

- **Iniciativa para la Paz**

<<http://www.peacebuildinginitiative.org/index.cfm?pageId=1759>>

Este sitio ofrece una descripción detallada de la democracia y los problemas de gobernanza en contextos de consolidación de la paz posteriores a un conflicto. Aborda definiciones y cuestiones conceptuales relacionadas con las nociones de democracia, gobernanza y Estado de derecho. También examina cómo la gobernabilidad democrática se ha convertido en un marco político central para la construcción

de la paz después de un conflicto durante las últimas dos décadas y contiene una discusión específicamente dedicada a las constituciones.

- **Red de Conocimiento Electoral**

<http://aceproject.org/ero-en/index_html?filter&topic=&country=&type=Essays and Papers>

El Portal de Conocimiento Electoral ACE —una iniciativa conjunta de IDEA Internacional, el Instituto Electoral de África Austral (EISA), Elections Canada, el Instituto Federal Electoral de México, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Departamento de Economía y Asuntos Sociales (UN DESA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la División de Asistencia Electoral de las Naciones Unidas (UNEAD)— es un repositorio de conocimientos en línea que ofrece una amplia gama de servicios relacionados con el conocimiento, la asistencia y el desarrollo de capacidades electorales. El sitio contiene artículos detallados, estadísticas y datos globales, una enciclopedia de elecciones, información sobre asistencia electoral, observación y desarrollo profesional, recursos específicos de la región y del país, noticias electorales diarias, un calendario electoral, concursos y redes de expertos.

- **Instituto del Federalismo**

<<http://www.federalism.ch/index.php?page=22&lang=0>>

El Instituto del Federalismo es un centro de investigación y experiencia académica que se centra en el federalismo y la diversidad cultural. Su sitio web ofrece un centro internacional de investigación y consultoría que se centra en la creación pacífica de sociedades multiculturales.

- **Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas de Ginebra**

<<https://www.dcaf.ch/>>

El Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) es una fundación internacional que apoya el desarrollo de fuerzas de seguridad que sean responsables ante el Estado y sus ciudadanos. Este sitio contiene una serie de publicaciones, incluido un documento de política que analiza los estados de emergencia: “¿Asegurar la democracia? Un análisis comparado de los poderes de emergencia en Europa” (2009).

- **Instituto Nacional Democrático**

<<https://www.ndi.org/>>

El Instituto Nacional Democrático (NDI) es una organización no partidista y sin fines de lucro que apoya a las instituciones democráticas en todo el mundo a través de la participación ciudadana, la apertura y la rendición de cuentas en el gobierno. El sitio web ofrece una biblioteca de documentos clave, así como otras publicaciones.

- **Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos**

<<http://www.osce.org/odihr>>

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) es una organización de seguridad regional cuyo objetivo es ofrecer un foro para las

negociaciones políticas y la toma de decisiones en los campos de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto. Financiada por sus Estados miembros, pone en práctica la voluntad política de los Estados participantes a través de su red de misiones sobre el terreno. El sitio web contiene recursos multimedia, servicios de noticias, bases de datos y una biblioteca de documentos.

- **Semipresidencialism One**

<http://www.semipresidentialism.com/The_Semi-presidential_One/Blog/Blog.html>
Este sitio web incluye publicaciones sobre semipresidencialismo y gobiernos semipresidenciales del politólogo Robert Elgie.