



Los poderes legislativos de la presidencia

Guía Introductoria 15 para la Elaboración Constitucional





Los poderes legislativos de la presidencia

Guía Introdutoria 15 para la Elaboración Constitucional

Elliot Bulmer

© 2021 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

© Edición en inglés 2015

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.



La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

IDEA Internacional

Strömsborg

SE-103 34 Estocolmo

Suecia

Teléfono: +46 8 698 37 00

Correo electrónico: info@idea.int

Sitio web: <<https://www.idea.int>>

Revisor experto: Rafael Bruno Macía Briedis

Traducción: Strategic Agenda Ltd

Editora: Elísabeth Frías

Diseño: IDEA Internacional

<https://doi.org/10.31752/idea.2021.53>

978-91-7671-427-0 (PDF)

Creado con Booktype: <<https://www.booktype.pro>>

Índice

1. Introducción	6
Ventajas y riesgos	7
2. Contenido y alcance	8
3. ¿Cuál es el tema que nos ocupa?	10
4. Los poderes legislativos presidenciales proactivos	13
Proponer y presentar legislación	13
Competencias exclusivas sobre la legislación financiera	14
Convocar al poder legislativo y fijar el orden del día de sus sesiones	16
Decretos-leyes	17
Decretos emitidos en casos de necesidad imperiosa	17
Procedimientos de tramitación legislativa acelerada	20
5. Otros aspectos de las relaciones presidenciales-legislativas	22
El veto de la legislación	23
Referéndums activados por la presidencia	23
La presencia de ministros en el Legislativo	25
Disolución del poder legislativo	26
6. Evitar el hiperpresidencialismo	27
Conseguir el equilibrio adecuado	27

Competencias de gobierno: confirmación, escrutinio y supervisión del poder legislativo	28
El poder judicial y las instituciones de la “cuarta rama”	30
Sistemas federales y descentralización	31
7. Consideraciones según el contexto	32
El sistema de partidos y la normativa electoral	32
Normas que rigen el poder presidencial y expectativas acerca de él	35
Difusión pública	36
Estabilidad y riesgo de colapso del régimen	36
8. Preguntas para la toma de decisiones	38
9. Ejemplos	40
Bibliografía	46
Anexo	48
Acerca del autor	48
Acerca de IDEA Internacional	49
Sobre ConstitutionNet	50
Más publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración constitucional	51
Acerca de esta serie	53

1. Introducción

Además de los poderes ejecutivos en sentido estricto, los presidentes de las democracias presidencialistas¹ y semipresidencialistas suelen poseer ciertas competencias de iniciativa legislativa y definición del programa legislativo que les permiten ejercer un liderazgo político —por ejemplo, mediante la propuesta de proyectos de ley, el control del programa legislativo y la emisión de decretos que tengan fuerza de ley—.

Todas las constituciones presidencialistas y semipresidencialistas confieren a quien ocupe la presidencia ciertas competencias de orientación de la agenda política y de iniciativa legislativa. Las constituciones presidencialistas más recientes, especialmente las de América Latina, tienden a otorgar a los presidentes competencias más explícitas en materia de iniciativa legislativa. Las personas que ostenten la presidencia en los sistemas parlamentarios, al ser de carácter más bien simbólico, no suelen disponer de poderes legislativos ni de definición de la agenda política o, si los tienen, es sólo en un grado muy limitado. Esto refleja la realidad de que, en esos sistemas, la expectativa es que sea el primer ministro el que ejerza el liderazgo político en lugar del presidente.

Ventajas y riesgos

La expectativa de que los presidentes democráticamente electos actúen como “legisladores en jefe” a la vez que como “jefes del Ejecutivo” es cada vez más habitual. Se espera que establezcan una visión estratégica para el país, que contribuyan activamente a la elaboración de políticas y que desempeñen un papel de liderazgo respecto a otras instituciones, como las asambleas legislativas. Para ello, es preciso dotar a los presidentes de las correspondientes competencias.

Notas

1. En la presente publicación, el término “Presidente” se utiliza para referirse tanto a la mujer como al hombre que ostenta el cargo de presidente. El término masculino se utiliza en un sentido genérico con el único fin de no sobrecargar el texto con la duplicación sistemática del término en ambos géneros.

2. Contenido y alcance

Esta Guía Introductoria trata del **liderazgo presidencial y las competencias proactivas legislativas** y de definición de la agenda política en las democracias en las que el presidente es elegido por votación popular y tiene importantes poderes de gobierno, ya sea como **jefe del Ejecutivo en un sistema presidencialista** (como en Brasil, Colombia, Kenia y Estados Unidos) o como **jefe de Estado en un sistema semipresidencialista** (como en Francia). En esos países, a los presidentes se les suele conferir una serie de competencias en materia de liderazgo, que pueden incluir las siguientes:

- el derecho a proponer o presentar proyectos de ley;
- la facultad exclusiva de elaborar y proponer los presupuestos;
- el derecho a convocar sesiones extraordinarias del poder legislativo y a controlar su orden del día;
- el derecho a emitir decretos con fuerza de ley;
- el derecho a dirigirse al poder legislativo; y
- el derecho a poner en marcha referéndums.

En esta Guía Introductoria se examinan las cuestiones de diseño constitucional relacionadas con estas competencias, así como la arquitectura constitucional necesaria para sostener un sistema político viable y responsable que pueda satisfacer las expectativas públicas de un liderazgo efectivo, por un lado, sin permitir que quien ocupe la presidencia se convierta en un autócrata, por el otro. Dado que la forma en que tiendan a utilizarse en la práctica estos poderes constitucionales dependerá de la situación política —y, sobre todo, del tipo de relación entre el presidente y los partidos políticos de la asamblea legislativa— una

parte importante de esta Guía Introductoria está dedicada a un análisis de los contextos políticos que deben tener en cuenta los contribuyentes al diseño constitucional.

Las competencias presidenciales en los casos en que la persona que ocupe la presidencia actúa como figura ceremonial o es un garante de la constitución sin competencias ejecutivas se estudian en la Guía Introductoria n.º 6 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, *Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies* [Presidentes no ejecutivos en las democracias parlamentarias]. Las competencias de veto de los presidentes se examinan en la Guía Introductoria n.º 14 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, *Poderes de veto presidencial*.

3. ¿Cuál es el tema que nos ocupa?

El modelo clásico de la **separación de poderes**, como se desarrolló en EE. UU. a finales del siglo XVIII, considera al presidente principalmente como el **jefe del Ejecutivo**. El presidente nombra y dirige a los ministros, preside el consejo de ministros, ostenta el mando de las fuerzas armadas, se encarga de las relaciones exteriores, dirige la administración y dicta reglamentos para la puesta en práctica de la legislación. Entretanto, la facultad de promulgar leyes —incluida la de aprobar los presupuestos— se encomienda, junto con otras funciones de deliberación y supervisión, a una asamblea legislativa elegida por separado (un congreso o parlamento).

En la práctica, sin embargo, los presidentes ejecutivos muy rara vez actúan como meros jefes administrativos cuyo deber es simplemente “ejecutar” (aplicar) las leyes elaboradas por otras personas. Los presidentes ejecutivos son ante todo **líderes políticos democráticos**, que tienen promesas electorales que cumplir y están dotados de la legitimidad, el prestigio y la responsabilidad que emanan de un mandato popular. Otro tanto puede decirse de los presidentes de las democracias basadas en el modelo de la Quinta República francesa, en las que la dirección administrativa y la ejecución de la política interna se encomiendan a un primer ministro, pero se espera que el presidente desempeñe un papel activo a la hora de proponer legislación y de ejercer el liderazgo político.

Si carecieran de competencias de liderazgo legislativo y definición de la agenda política, a los presidentes podría resultarles difícil cumplir sus promesas electorales o responder a las demandas públicas o necesidades que surgieran, lo cual podría provocar situaciones de bloqueo entre los poderes del Estado y, a su vez, impedir la aprobación de leyes necesarias. Dichos bloqueos podrían dar lugar a un gobierno cuyo desempeño fuera insuficiente, al estancamiento y a unos resultados políticos deficientes, lo cual podría agravar la frustración general y exacerbar la desilusión pública respecto al sistema democrático. En casos extremos, es posible

que un presidente intentara superar el bloqueo por medios extraconstitucionales y antidemocráticos (Linz, 1992). De manera que cuando se espera que un presidente elegido desempeñe un papel activo a la hora de determinar las políticas, una democracia efectiva requiere que tenga suficientes competencias de liderazgo, legislativas y de definición de la agenda política para poder actuar de forma decidida y con responsabilidad en aras del bien público.

Como tales, muchos presidentes no solo son jefes ejecutivos, sino también legisladores en jefe. Por ejemplo, las constituciones presidencialistas contemporáneas, especialmente las de América Latina, otorgan a quien ocupe la presidencia un mayor poder de formulación de políticas. La persona que ostente la presidencia puede, por ejemplo, tener el derecho de orientar la agenda legislativa y proponer proyectos de ley, aprobar ciertas leyes urgentes por decreto, ejercer vetos parciales, someter cuestiones a la consideración del pueblo en referéndums, declarar estados de emergencia, elaborar y proponer presupuestos, intervenir en los gobiernos subnacionales y nombrar ministros sin la aprobación de la asamblea legislativa (Negretto, 2013; Cheibub, 2011; Shugart y Carey, 1992).

Se espera que un presidente ejecutivo moderno, dotado de amplias competencias para ejercer el liderazgo, haga mucho más que dirigir uno de los tres poderes del Estado: en la práctica su tarea consiste en dirigir a la nación, ser el líder al que el pueblo ha encomendado la gobernanza general del país. Esta forma de presidencialismo populista y proactivo, según Mezey (2013: 8-9), “se caracteriza por una percepción pública generalizada que sitúa al presidente en el centro de la política de la nación y lo considera la principal persona responsable de hacer frente a las dificultades que tiene ante sí el país”.

Sin embargo, es importante cerciorarse al mismo tiempo de que el presidente no posea un poder excesivo, que pueda suponer un peligro para la democracia. Las competencias prácticas en materia de liderazgo presidencial deben ser contrarrestadas mediante la influencia moderadora de otras instituciones, como los tribunales, las asambleas legislativas y las instituciones de la “cuarta rama” (p. ej., los defensores del pueblo, los auditores, las comisiones electorales, etc.).

Punto de reflexión 1

¿Qué naturaleza y alcance han tenido en el pasado las competencias presidenciales en materia de liderazgo? ¿Cuál es el principal defecto constitucional en el pasado de un país: tener un gobierno ineficaz, dividido, incoherente e irresponsable, causado por la incapacidad de la presidencia de tomar la iniciativa, seguir una política clara y responder a las demandas de la población? ¿o podría ser la causa de que el gobierno esté excesivamente centralizado, sea autoritario e insensible, la concentración de poder en la presidencia? ¿El objetivo del proceso de reforma constitucional es dispersar y dividir los poderes, o concentrarlos?

4. Los poderes legislativos presidenciales proactivos

Proponer y presentar legislación

La mayoría de las constituciones presidencialistas y muchas de las semipresidencialistas otorgan al presidente el derecho de proponer leyes mediante un mensaje o discurso al poder legislativo o de presentar proyectos de ley (ya sea directamente por parte del presidente o indirectamente a través de uno de sus ministros) para que el poder legislativo los debata.

- La Constitución de EE. UU. (artículo II, sección 3), por ejemplo, dispone que “[el Presidente] deberá proporcionar periódicamente al Congreso información sobre el estado de la Unión y recomendar que considere las medidas que juzgue necesarias y convenientes”.
- En Liberia, la constitución (artículo 58) señala que “el Presidente presentará, el cuarto lunes laborable de enero de cada año, el programa legislativo del Gobierno para la siguiente sesión e informará una vez al año a la Asamblea Legislativa sobre el estado de la República”.
- En Argentina (artículo 100, párrafo 6), el gabinete designado por el Presidente, con la aprobación de este, tiene la facultad de “[e]nviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional”.
- En Costa Rica (artículo 123), la iniciativa para formar las leyes corresponde al “Poder Ejecutivo” (el Presidente), a los miembros de la Asamblea Legislativa y al pueblo.

- En Colombia (artículo 154), las leyes pueden tener su origen en “el Gobierno Nacional”.
- En Uruguay (artículo 133), todo proyecto de ley puede tener su origen en la presidencia “por medio de sus Ministros”.

En algunos de estos ejemplos, la facultad del presidencia se refiere al deber de facilitar al poder legislativo información sobre el estado general del país. La transmisión de dicha información puede producirse en contextos formales — como un discurso sobre el “estado de la nación”, que adquiere la forma de una ceremonia solemne— o menos formales, como conferencias de prensa o mediante mensajes escritos. Proporcionar información al poder legislativo brinda la oportunidad no solo de proponer o recomendar determinados proyectos de ley, sino también de influir en el tono y la dirección general del debate público, de dirigir la atención hacia prioridades políticas concretas y de tratar de recabar apoyo para el programa de la presidencia, tanto en el poder legislativo como entre el público en general. En otras palabras, estas ocasiones representan un foro de gran visibilidad en el que el presidente puede ejercer un liderazgo democrático.

Competencias exclusivas sobre la legislación financiera

Algunas constituciones otorgan al Ejecutivo —ya sea a quien ocupe la presidencia o a los ministros que actúan bajo su autoridad— el derecho exclusivo de presentar o autorizar la presentación de proyectos de ley de carácter financiero (es decir, referentes a impuestos, aduanas, préstamos, consignaciones y gastos presupuestarios, y otros asuntos financieros).

Las constituciones también pueden restringir el derecho de los legisladores a enmendar esos proyectos, de modo que solo puedan votar a favor o en contra de la totalidad del proyecto tal y como se ha presentado, o solo votar las enmiendas aceptadas por el Ejecutivo.

- La Constitución de Zambia (artículo 81), por ejemplo, prohíbe que la Asamblea Nacional examine un proyecto de ley o una enmienda a un proyecto de ley que aplique impuestos, imponga cargas a los ingresos del Estado, haga cualquier pago o cobro del tesoro o condone cualquier deuda pública, “salvo por recomendación del Presidente, señalada por el Vicepresidente o un Ministro”.
- En Uruguay, solo el poder ejecutivo puede presentar proyectos de ley relativos a determinadas medidas fiscales y económicas (artículo 133).

La intención de estas normas es asegurar que el Ejecutivo se responsabilice de una gestión adecuada de las finanzas públicas. La facultad de elaborar los presupuestos puede ayudar a los presidentes a evitar que los parlamentos aprueben gastos sin aprobar también impuestos, lo que aumentaría los déficits en momentos en los que podría no ser económicamente prudente hacerlo. Quizás impida, asimismo, que las asambleas legislativas hagan políticas clientelistas, en las que los parlamentarios aprueban la asignación de gastos en el plano local en detrimento del bienestar económico general de la nación. Además, puede ayudar a mantener la coherencia global del código tributario, al evitar la proliferación de resquicios legales fomentados por los intereses particulares.

No obstante, puesto que casi todas las políticas tienen algunas repercusiones financieras, ese control del erario también constituye, en general, un medio eficaz para que el Ejecutivo pueda ejercer su liderazgo en esferas muy diversas de la política nacional.

La consecuencia de que el presidente y el poder legislativo no consigan acordar un presupuesto puede ser la paralización de la administración, una situación en la que el poder legislativo priva deliberadamente de fondos al gobierno. Tanto si quien se impone en última instancia es el poder ejecutivo o el legislativo, esta táctica implica un proceso de escalada y es potencialmente desestabilizadora, por lo que puede tener graves consecuencias en términos de costos económicos, sociales y políticos.

Para evitar una paralización del gobierno por discrepancias acerca de los presupuestos, algunas constituciones disponen que, en caso de que estos no se aprueben antes del final del ejercicio económico, se prorroguen automáticamente los presupuestos del año anterior (véase, por ejemplo, el artículo 23 de la Constitución de Indonesia). Tales disposiciones pueden rebajar las tensiones en los conflictos interinstitucionales, ya que la prórroga de los presupuestos puede impedir que las mayorías legislativas obstruccionistas bloqueen la acción del gobierno si no se cumplen sus exigencias. Sin embargo, dicha prórroga también puede favorecer el statu quo, ya que quizás haya situaciones en que sea más fácil limitarse a prorrogar los presupuestos del año anterior que negociar otros nuevos.

Chile (artículo 67) tiene una variación de esta regla que favorece de manera inequívoca a la presidencia. Si el Congreso no ha despachado los presupuestos dentro de los 60 días siguientes a la presentación de su correspondiente proyecto de ley por parte de la presidencia, la propuesta del Presidente entra automáticamente en vigor.

Convocar al poder legislativo y fijar el orden del día de sus sesiones

Otra posible fuente de influencia para el liderazgo presidencial es la capacidad de controlar el calendario de sesiones y el orden del día del poder legislativo mediante la celebración de sesiones extraordinarias.

La autoridad para convocar sesiones extraordinarias

Las asambleas legislativas son órganos compuestos por múltiples miembros que solo pueden actuar de forma decisoria cuando son convocados de manera lícita. La mayoría de las asambleas legislativas ejercen un cierto control sobre sus propias sesiones y sobre la suspensión de las mismas, pero debe existir alguna autoridad permanente dotada de la capacidad de convocar sesiones extraordinarias, al margen de las ya programadas, para tratar asuntos urgentes e imprevistos. Esta facultad puede recaer en el presidente de la cámara legislativa o en el cargo que la presida, o en un cierto número de sus miembros (normalmente, un tercio). En algunos casos, el poder legislativo elige, entre sus miembros, una Diputación Permanente que cumple esta función. Sin embargo, en la mayoría de los casos, especialmente en las democracias presidencialistas y semipresidencialistas, el presidente —ya sea por sí solo o junto con dichas instituciones— tiene la autoridad de convocar sesiones extraordinarias. El Presidente de EE. UU., por ejemplo, “puede, en ocasiones extraordinarias, convocar a ambas Cámaras” (artículo II, sección 3). La facultad de convocar sesiones extraordinarias del poder legislativo puede permitir a la presidencia un presidente establecer un orden de prioridades en determinados asuntos, al indicar que algo reviste tal importancia y urgencia que el poder legislativo debe reunirse sin demora para tratarlo. No obstante, cuando se convoca de esta forma, cada Cámara del Congreso de EE. UU. puede determinar sus propias prioridades y orden del día, de modo que esta norma solo da a los presidentes de EE. UU. influencia política sobre la actividad del poder legislativo, y no un control del procedimiento.

La facultad de controlar el orden del día

En algunos países el poder ejecutivo tiene un control formal del procedimiento sobre los temas tratados por el poder legislativo durante las sesiones extraordinarias. La Constitución de Colombia (artículo 138), por ejemplo, estipula que “también se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que este señale. En el curso de ellas solo podrá ocuparse de los asuntos que el Gobierno someta a su consideración”. En Costa Rica, igualmente, la Constitución (artículo 118) establece: “El Poder Ejecutivo podrá convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones

extraordinarias. En estas no se conocerá de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria, excepto que se trate del nombramiento de funcionarios que corresponda hacer a la Asamblea, o de las reformas legales que fueren indispensables al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento”. Este control sobre el orden del día permite a la presidencia influir en la oportunidad, la dirección y las prioridades del debate político.

Decretos-leyes

Casi todas las constituciones contemporáneas permiten al Ejecutivo promulgar **normas** de carácter legislativo o cuasilegislativo para aplicar las leyes y administrar el Estado. Los nombres de esas normas pueden variar según el lenguaje que se emplee en el contexto nacional: órdenes ejecutivas, ordenanzas, decretos ministeriales, reglamentos estatutarios, legislación secundaria o —pese a la confusión que genera— decretos. Estas competencias normativas pueden recogerse de forma explícita en el texto constitucional o de manera implícita como un deber inherente de la rama ejecutiva.

No obstante, algunas constituciones prevén también una facultad específica de **promulgar decretos**. Es distinta de la potestad reguladora en el sentido de que otorga al Ejecutivo —o delega en él— la facultad de promulgar legislación primaria en determinadas condiciones específicas (Shugart y Carey, 1992: 143).

Decretos emitidos en casos de necesidad imperiosa

Algunas constituciones facultan a quienes ocupan la presidencia para emitir decretos legislativos a fin de poder responder a asuntos urgentes. Por lo general, se supone que tales decretos son solo de naturaleza temporal:

- La Constitución de Brasil de 1988 (artículo 62) permite al Presidente “en caso de relevancia y urgencia” adoptar medidas provisionales con fuerza legal en una gran variedad de esferas normativas. Estos decretos vencen a los 60 días, a menos que el Congreso los convierta en ley dentro de ese plazo. Aunque esta facultad de emitir decretos pretende ser una “respuesta a circunstancias extraordinarias”, todos los presidentes de Brasil la han utilizado de forma rutinaria y repetida para promulgar leyes que no son de emergencia desde la restauración de la democracia (Reich, 2002: 6).
- Antes de 1994, la Constitución de Argentina no reconocía los decretos de urgencia, aunque su empleo habitual estaba cada vez más aceptado, y la Corte Suprema confirmó su legalidad (Negretto, 2013: 138-165). La reforma constitucional aprobada en 1994 tenía por objeto dotar de una base constitucional clara a esta facultad de dictar decretos y, de ese modo, limitar su empleo e impedir que se abusase de ella. Así pues, la

Constitución de la Argentina (artículo 99) establece ahora que el Presidente puede emitir los **denominados decretos por razones de necesidad y urgencia** “solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes”. Se prohíbe su uso cuando se trate de “normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”, y deben ser “decididos en acuerdo general de ministros” y sometidos dentro de un plazo de diez días a consideración de la “Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá representar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara”. Cabe señalar, sin embargo, que a diferencia de Brasil, donde los decretos vencen automáticamente si no son refrendados explícitamente por el Congreso, en Argentina los decretos de necesidad y urgencia se confirman por aprobación tácita y siguen en vigor a menos que el Congreso los revoque de forma explícita (Negretto, 2013: 157).

Decretos emitidos al amparo de una delegación de competencias del poder legislativo

Una segunda modalidad de la potestad de dictar decretos es la que permite al ejecutivo emitirlos al amparo de una delegación de poderes general o particular:

- La Constitución de Colombia (artículo 150, párrafo 10) permite al Congreso revestir a quien ostente la presidencia “de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”. Dicha aprobación solo tiene efecto hasta por seis meses. El Congreso también se reserva el derecho de modificar los decretos leyes, “en todo tiempo y por iniciativa propia”. Además, el poder de promulgar decretos tiene limitaciones sustantivas, ya que estas facultades “no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, [...] ni para decretar impuestos”.
- La Constitución de Chile (artículo 64) permite igualmente delegar la facultad de dictar decretos a la presidencia, con sujeción a determinadas condiciones: “El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley”. Esta potestad de dictar decretos está sujeta a restricciones sustantivas amplias, ya que “no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito”, ni a leyes que afecten “al Poder

Judicial, al Congreso Nacional, al Tribunal Constitucional o a la Contraloría General”, ni a diversos tipos de leyes especiales para las que se requiere quórum calificado. El mismo artículo estipula también que la ley que otorgue la referida autorización “señalará las materias precisas sobre las que recaerá la delegación y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes”.

Puede ser totalmente racional que el poder legislativo confiera de este modo al Ejecutivo poderes para dictar decretos. En un sistema basado en controles y contrapesos, en el que la elaboración de las leyes es un proceso deliberadamente lento que requiere coordinación y negociación entre muchos actores políticos (los poderes ejecutivo y legislativo, las dos cámaras de un parlamento, etc.), dichas competencias de promulgación de decretos pueden constituir un atajo práctico que permita al presidente responder de forma eficaz a las necesidades políticas o económicas urgentes. Al manifestar la capacidad de las instituciones para responder con prontitud y eficacia a las demandas de la población, las competencias de promulgación de decretos pueden reforzar la legitimidad del sistema democrático en su conjunto. Estas competencias resultan especialmente útiles para hacer frente a crisis económicas en las que puede ser necesaria una actuación ágil y coherente para implantar políticas de estabilización de la divisa o de estimulación de la economía a través del gasto. Asimismo, los propios legisladores pueden verse tentados a delegar el poder de dictar decretos al Ejecutivo, ya que así se eximen de la responsabilidad de asumir decisiones que podrían resultar arriesgadas o impopulares.

Sin embargo, un uso excesivo de la competencia de promulgar decretos puede hacer que se ignore al poder legislativo y provocar una peligrosa concentración de poder en la presidencia, lo que se traduciría en una toma de decisiones autocrática y una falta de rendición de cuentas. A fin de evitar esa concentración y ese abuso de poder, las constituciones que contemplan la facultad de dictar decretos suelen restringirla de diversas maneras —por ejemplo, haciendo que dependa de una delegación de autoridad específica o general del poder legislativo, permitiendo a este vetar o revocar los decretos, imponiéndole límites temporales o prohibiendo que su empleo afecte a determinados tipos de leyes de suma importancia—.

Decretos de emergencia

Otro tipo de decreto ley que contemplan algunas constituciones es el que se promulga bajo un estado de emergencia. Estos decretos difieren de los decretos legislativos relativos a las políticas examinados anteriormente en el sentido de que solo pueden promulgarse durante un estado de emergencia o período excepcional similar, como los estados de sitio o de guerra. Normalmente, están enfocados a garantizar el orden, la estabilidad, la seguridad pública y a mantener los servicios básicos y la infraestructura en caso de guerra, invasiones, disturbios graves,

desastres naturales u otros. Además, a diferencia de los decretos legislativos examinados anteriormente, los decretos de emergencia pueden, en algunos casos, limitar o suspender ciertos derechos fundamentales.

Las normas relativas a la declaración del estado de emergencia y a su duración y a las limitaciones y restricciones de los poderes excepcionales que existen incluso durante el estado de emergencia se examinan en la Guía Introductoria n.º 18 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, Poderes de emergencia. Sin embargo, cabe señalar aquí que, al menos en principio, cuanto mayor sea la libertad de acción del presidente para declarar y mantener el estado de emergencia, y cuantas menores sean las limitaciones relativas a la facultad del presidente de emitir decretos durante una emergencia, mayor será el riesgo de que se abuse de esas competencias de manera antidemocrática. A la inversa, las restricciones a esta facultad —como la exigencia de una aprobación por mayoría cualificada en la asamblea legislativa para la declaración del estado de emergencia y la sujeción de los decretos de emergencia al control judicial y legislativo— pueden contribuir a evitar los abusos o limitarlos.

Procedimientos de tramitación legislativa acelerada

Otra manera de abordar la necesidad de adoptar medidas urgentes consiste en proporcionar al presidente un procedimiento de tramitación legislativa acelerada, que obligue al órgano legislativo a actuar con prontitud en respuesta a un proyecto de ley presentado por la presidencia.

- La Constitución de Ecuador (artículo 140), por ejemplo, permite al Presidente enviar a la Asamblea Nacional “proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica”. La Asamblea dispondrá entonces de un plazo máximo de treinta días para aprobarlos, modificarlos o rechazarlos. Cuando, en el plazo señalado, la Asamblea no apruebe, modifique o rechace un proyecto de ley presentado con arreglo a esta norma, el Presidente lo promulgará como decreto ley. En este caso, la Asamblea conserva el derecho de modificar o derogar el decreto ley con sujeción al trámite legislativo ordinario. El mecanismo ecuatoriano otorga a la presidencia el derecho de promulgar un decreto ley solo si la Asamblea no se ha pronunciado sobre la propuesta en el plazo indicado, no si esta la rechaza dentro de ese plazo. Así pues, la presidencia no puede insistir en que se adopte una decisión ni ignorar a la Asamblea, sino solo: (a) definir el marco de la decisión, mediante una propuesta legislativa presentada a la Asamblea; y (b) exigir que la Asamblea se pronuncie con prontitud al respecto.

En las democracias semipresidencialistas, la aprobación de un proyecto de ley puede vincularse a una cuestión de confianza en el gobierno, de modo que la negativa del poder legislativo a aprobarlo se considere una moción de censura que provocaría la dimisión del gobierno o elecciones parlamentarias anticipadas. Algunas constituciones incluso prevén explícitamente la vinculación formal de la legislación a la confianza en el gobierno, de modo que el rechazo de un proyecto de ley por el parlamento podría dar lugar a su disolución, con la consiguiente posibilidad de que sus miembros pierdan sus escaños. Este mecanismo, que obliga a los legisladores a ser consecuentes con su voto o a “quitarse de en medio”, puede proporcionar al Ejecutivo un instrumento eficaz para agilizar la aprobación de los proyectos de ley.

- La Constitución francesa (artículo 49), por ejemplo, establece lo siguiente: “El Primer Ministro podrá, previa deliberación del Consejo de Ministros, plantear la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional sobre la votación de un proyecto de ley de presupuestos o de financiación de la seguridad social. En tal caso este proyecto se considerará aprobado, salvo si una moción de censura, presentada dentro de las veinticuatro horas siguientes, fuere votada [...]. Asimismo, el Primer Ministro podrá recurrir a este procedimiento para otro proyecto o una proposición de ley por período de sesión”. Este proceso normalmente está limitado a los proyectos de ley de presupuestos y de financiación de la seguridad social, ya que se adecua a las cuestiones de gestión macroeconómica. No obstante, se prevé una excepción a esta limitación en cada sesión parlamentaria, la cual permite al Gobierno agilizar la tramitación de un proyecto de ley adicional que considere especialmente importante y urgente. Formalmente, esta facultad corresponde al gobierno (al Consejo de Ministros) y no a la presidencia. Sin embargo, salvo en períodos de coexistencia en el poder — en los que el Presidente y los ministros pertenecen a partidos distintos —, los cuales son relativamente poco habituales, los ministros son nombrados por quien ostente la presidencia y responden ante él o ella, y en la práctica el Presidente ejerce estas competencias a través de los ministros.

5. Otros aspectos de las relaciones presidenciales-legislativas

Los investigadores que estudian de forma comparada las competencias presidenciales suelen distinguir entre las competencias legislativas de los presidentes y las no legislativas o gubernamentales (véanse Negretto, 2013 y el cuadro 5.1; Sedelius, 2006; Shugart y Carey, 1992). Las competencias legislativas pueden ser reactivas, como el poder de veto sobre la legislación, o proactivas, como la capacidad de proponer y poner en marcha proyectos de ley, tal y como se examina en esta Guía Introductoria. Las competencias de gobierno incluyen la autoridad sobre el consejo de ministros y los cargos de designación pública, así como la toma de decisiones ejecutivas y administrativas en general.

Cuadro 5.1. Cambios en las pautas de las competencias presidenciales en América Latina

En un estudio comparado de las constituciones latinoamericanas redactadas entre 1978 y 2013, Negretto (2013) constató que se había producido un aumento general de las facultades legislativas de los presidentes, y especialmente de las facultades proactivas. Sin embargo, se observó al mismo tiempo una disminución concomitante de las competencias gubernamentales de los presidentes, así como un aumento de los instrumentos de control parlamentario. En otras palabras, los presidentes de América Latina están adquiriendo más competencias como legisladores en jefe, pero tienen menos poder como jefes ejecutivos, o por lo menos sus competencias al respecto están sujetas a más controles y contrapesos.

A la hora de tomar decisiones en materia de diseño constitucional, es necesario tener en cuenta los poderes presidenciales en su conjunto, incluidos los legislativos y los no legislativos. El conjunto de poderes determinará la fortaleza negociadora del presidencia en relación con otras instituciones y actores y, por lo tanto, cuál va a ser el papel del presidente en el sistema político en su totalidad (Elkins, Ginsburg y Melton, 2012).

El veto de la legislación

Los presidentes pueden utilizar su facultad de vetar la legislación ya sea para ejercer influencia, ya sea como estrategia de negociación a fin de llevar a cabo sus programas de política legislativa. Este es el caso, en particular, cuando el presidente puede utilizar su poder de veto con base en consideraciones políticas, es decir, en caso de no estar de acuerdo con un proyecto de ley y no solo por tener dudas sobre la compatibilidad del proyecto de ley con la constitución o sobre si ha sido aprobado con arreglo al procedimiento adecuado. En EE. UU., por ejemplo, el uso creciente del veto como “arma política” ha “permitido que el Presidente se implique más en cuestiones legislativas y ha modificado la dinámica entre el Congreso y la presidencia, de manera que el Congreso ya no es la fuerza de gobierno dominante, como lo fue hasta el final del siglo XIX” (Slezak, 2007: 1). Para obtener más información sobre las competencias de veto de los presidentes, consúltese la Guía Introductoria n.º 14 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, Poderes de veto presidencial.

Referéndums activados por la presidencia

En varias democracias presidencialistas y semipresidencialistas, el presidente está dotado de la facultad de convocar referéndums. El recurso a los referéndums por parte del presidencia plantea numerosas cuestiones relativas al diseño constitucional, como por ejemplo, las siguientes:

- Si el presidente puede convocar un referéndum a su propia discreción o solo como respuesta a una petición o solicitud presentada por otra institución (como, en un sistema presidencialista, el consejo de ministros).
- Si se puede celebrar un referéndum sobre cualquier asunto o si quedarán excluidos ciertos temas y, en este último caso, quién determina si la pregunta que se someterá a la consideración del electorado entra dentro de los temas autorizados.
- Si el resultado de un referéndum es legalmente vinculante o solo consultivo.

Véase la Guía Introductoria n.º 3 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, Democracia directa, para obtener más información sobre los referéndums en general.

Referéndums activados por la presidencia de manera proactiva

En algunos casos, un presidente puede convocar un referéndum en torno a una cuestión sobre la que aún no se ha pronunciado el ente legislativo. Por medio de este mecanismo, el presidente puede circunvalar al poder legislativo y apelar directamente al pueblo a fin de impulsar su propio programa político.

- En Ecuador, por ejemplo, el Presidente puede convocar un referéndum “sobre los asuntos que estime convenientes” (artículo 104).
- En Rumanía (artículo 90) la situación es similar en la práctica: “El Presidente, previa consulta del Parlamento, podrá pedir al pueblo que exprese, por referéndum, su voluntad respecto a problemas de interés nacional”. Esta disposición está redactada de forma poco precisa. El texto constitucional no resuelve de forma clara la cuestión de si la consulta al Parlamento implica la necesidad de que este apruebe la propuesta del Presidente de convocar un referéndum. Sin embargo, en la práctica, los presidentes rumanos han ejercido la potestad de convocar referéndums sin aprobación parlamentaria.

Referéndums activados por la presidencia de manera reactiva

La facultad del presidente de convocar referéndums también puede tener un carácter más reactivo que proactivo, es decir, que puede utilizar el referéndum como forma de veto, más que como un instrumento de iniciativa legislativa. No obstante, tal potestad aumenta el poder de negociación de la presidencia y puede ayudar a un presidente que tenga mentalidad estratégica a dirigir el programa legislativo o influir en él.

- En Túnez, el Presidente puede convocar un referéndum vinculante sobre la ratificación de tratados o sobre la legislación relativa a “las libertades y los derechos humanos o el estatuto personal” (artículo 82) y sobre las reformas constitucionales (artículo 144), pero únicamente al final del proceso legislativo, después de que el Parlamento haya aprobado dichos tratados o leyes.
- Del mismo modo, en Chile (artículo 128) el Presidente puede convocar un referéndum sobre un proyecto de ley solo si ha vetado un proyecto de ley aprobado por el poder legislativo y este anula el veto por una mayoría de dos tercios.

La presencia de ministros en el Legislativo

Otra consideración que debe tenerse en cuenta en el diseño constitucional es si se permite a los ministros ocupar escaños en la asamblea legislativa y votar en ella.

Exclusión de los cargos ejecutivos del Legislativo

En las democracias presidenciales arquetípicas, basadas en el principio de una estricta separación entre los poderes ejecutivo y legislativo del gobierno, no se permite a los ministros ocupar escaños en la asamblea legislativa ni votar en ella. Puede prohibirse expresamente compaginar cargos en los poderes legislativo y ejecutivo. La Constitución de EE. UU. (artículo 1, sección 6), por ejemplo, estipula que “ninguna persona que desempeñe un cargo bajo la autoridad de EE. UU. podrá ser miembro de ninguna de las dos Cámaras mientras continúe en tal cargo”. La ausencia de dirigentes ejecutivos en el poder legislativo significa que la presidencia y su Gobierno no pueden intervenir directamente en los debates legislativos de la cámara y solo pueden influir en la legislación externamente, mediante el uso de las demás competencias mencionadas en esta Guía Introductoria, o de forma indirecta, con la cooperación de sus aliados miembros del Congreso.

La presencia de cargos ejecutivos sin derecho a voto

Algunas democracias presidencialistas, a fin de facilitar una mejor cooperación entre las ramas del gobierno, permiten que los ministros estén presentes en la asamblea legislativa sin derecho a voto. La Constitución de Chile (artículo 37), por ejemplo, dispone que “Los Ministros podrán, cuando lo estimaren conveniente, asistir a las sesiones de la Cámara de Diputados o del Senado, y tomar parte en sus debates, con preferencia para hacer uso de la palabra, pero sin derecho a voto”. Esas disposiciones permiten a los ministros participar en los debates legislativos y enunciar de una forma más directa la postura de la presidencia y del Gobierno, lo que aumenta el posible margen de liderazgo político presidencial.

Fusión parcial de los poderes ejecutivo y legislativo

Algunas democracias presidencialistas (y muchas semipresidencialistas) permiten —o incluso exigen— que los ministros sean elegidos de entre los miembros del poder legislativo. En Ghana y Zambia, los parlamentarios que son nombrados ministros conservan sus escaños en la asamblea legislativa, lo cual da lugar a una fusión parcial del liderazgo legislativo y ejecutivo. Si bien la fusión del liderazgo ejecutivo y legislativo no es tan completa como en un sistema parlamentario —debido a la existencia de un Presidente ejecutivo elegido directamente que no depende de la confianza de la Asamblea Legislativa—, en esos sistemas los

ministros pueden presentar, debatir y votar los proyectos de ley que han elaborado sus departamentos y, por tanto, ejercer una influencia notable en el proceso legislativo. Al mismo tiempo, la potestad del Presidente de nombrar a los ministros de entre los miembros del poder legislativo le proporciona una fuente efectiva de clientelismo sobre su propio partido en el Parlamento. En general, esto significa que los presidentes facultados para nombrar a sus ministros de entre los miembros del poder legislativo disponen de medios constitucionales robustos para tomar la iniciativa legislativa y el control del programa legislativo.

Disolución del poder legislativo

Gracias a su función de arbitraje, los presidentes de las repúblicas semipresidencialistas suelen tener la facultad de resolver los bloqueos políticos mediante la disolución de la asamblea legislativa y dando la palabra al pueblo. En Francia, por ejemplo, el Presidente puede disolver la Asamblea Nacional por cualquier motivo (artículo 12). Existe la obligación de consultar al Primer Ministro y al Presidente de la Asamblea, pero no la de indicar un motivo ni solicitar su aprobación. La única restricción es que la Asamblea Nacional no puede disolverse dos veces en el plazo de un año.

En las repúblicas puramente presidencialistas, la facultad de disolver el poder legislativo es bastante excepcional, ya que socavaría la interpretación clásica del principio de la separación de poderes. Así pues, vemos que el Presidente de EE. UU., por ejemplo, no tiene la potestad de disolver el Congreso. Aun así, existen excepciones. En Ecuador (art. 148), por ejemplo, el Presidente puede “disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, esta se hubiera arrogado funciones que no le competan constitucionalmente, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional; o si de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna”. Este amplio poder confiere al Presidente la facultad de imponer su voluntad al poder legislativo mediante la amenaza de disolución. Para obtener más información sobre las competencias en materia de disolución de las cámaras, véase la Guía Introductoria n.º 16 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, *Dissolution of Parliament* [Disolución del parlamento].

Punto de reflexión 2

¿Cuál es el equilibrio general entre las competencias presidenciales y los poderes de contrapeso en el proyecto de constitución? ¿Cómo ayudarán o dificultarán los poderes no legislativos del presidente a que alcance sus objetivos?

6. Evitar el hiperpresidencialismo

Conseguir el equilibrio adecuado

Si bien la concesión de competencias legislativas y de definición de la agenda política al presidente puede ser beneficiosa, por todas las razones expuestas anteriormente, también es necesario evitar una excesiva concentración de poder no sometido a la rendición de cuentas en la presidencia. Esas concentraciones de poder son características del **hiperpresidencialismo**.

Los regímenes hiperpresidencialistas pueden cumplir los criterios mínimos de la democracia (p. ej., la celebración de elecciones relativamente libres, justas y periódicas), pero es poco probable que logren una democracia de alta calidad o que consoliden la estabilidad democrática a lo largo del tiempo. Esto se debe a que la concentración de poder en manos del presidente, sin los debidos controles y contrapesos, puede debilitar el Estado de derecho, socavar la independencia judicial y la protección de los derechos humanos, facilitar la corrupción, causar retrasos en la toma de decisiones (ya que incluso las decisiones de importancia relativamente menor se dejan en manos del presidente, en lugar de ser delegadas) y, en última instancia, erosionar la propia democracia.

Además, los sistemas hiperpresidencialistas pueden tender a personalizar el poder en lugar de institucionalizarlo, de modo que los poderes del Estado se confieran a la persona del presidente y no al cargo. Esto puede dar lugar a dinastías políticas y a una forma de política cuasimonárquica, en la que el favoritismo y la proximidad a la familia o el entorno de la persona que ostente la presidencia, más que el cargo oficial (como un cargo ministerial o un puesto superior en la administración pública), determinen el grado real de influencia que posee una persona.

Hoy en día, el hiperpresidencialismo sigue siendo una de las trabas más generalizadas para la consolidación democrática. Es fundamental que el presidente tenga las competencias necesarias para cumplir el mandato y responder a la confianza que le ha otorgado el pueblo, pero no los poderes que le permitirían socavar el sistema democrático. En las secciones siguientes se describen las diversas opciones que existen para evitar caer en sistemas **hiperpresidencialistas** o limitarlos.

Competencias de gobierno: confirmación, escrutinio y supervisión del poder legislativo

En principio, la supervisión por parte del poder legislativo de las competencias ejecutiva y en materia de designación de cargos del presidente puede ayudar a promover una mayor rendición de cuentas y, por tanto, evitar el hiperpresidencialismo.

Aprobación de los nombramientos

El modelo clásico de presidencialismo suele limitar, en nombre de los “controles y contrapesos”, el poder del presidente para designar a su propio gabinete. En EE. UU., por ejemplo, la designación de los miembros del gabinete está sujeta al “asesoramiento y aprobación” del Senado, y los presidentes recién elegidos a veces tienen que llegar a acuerdos con los líderes del Senado para poder conseguir el nombramiento de los candidatos a los que proponen. En Kenia, el Presidente nombra a los ministros con la aprobación de la Asamblea Nacional (artículo 152).

No obstante, en los sistemas presidencialistas de América Latina, la norma es que los presidentes puedan elegir libremente a sus ministros, sin necesidad de aprobación legislativa. Esta norma se aplica en Chile (artículo 32), Colombia (artículo 189), Costa Rica (artículo 139), Ecuador (artículo 147), El Salvador (artículo 162), México (artículo 89) y Paraguay (artículo 238).

Censura de los ministros

Muchas constituciones, entre ellas la gran mayoría de las de América Latina (Negretto, 2013: 35-36), permiten al poder legislativo censurar —y, por lo tanto, destituir— a los miembros del gabinete y a otros altos cargos. La Constitución de Colombia (artículo 135), por ejemplo, permite a cada cámara del poder legislativo, por mayoría absoluta, censurar y destituir a “Ministros, Superintendentes y Directores de Departamentos Administrativos”. Sin embargo, estas disposiciones no equivalen a exigir que los ministros gocen de la confianza del poder legislativo, como ocurriría, por ejemplo, en sistemas semipresidencialistas como los de Francia, Rumanía o Túnez. La diferencia fundamental es que este tipo de censura suele requerir —al menos en principio— que exista alguna presunta infracción o comportamiento indebido, mientras que

la moción de censura puede producirse simplemente por motivos de desacuerdo político.

- En Kenia (párrafo 5 del artículo 152), por ejemplo, la censura de un ministro solo puede activarse si ha cometido una grave vulneración de la constitución o la ley, presuntos delitos con arreglo al derecho nacional o internacional o una falta de conducta flagrante. La propuesta de censura de un ministro se presenta a una comisión de investigación de la asamblea y la votación sobre la censura del ministro únicamente puede realizarse sobre la base de dicho examen.
- Un aspecto que pone de relieve la diferencia entre este tipo de destitución y la moción de censura es que, a veces, para la destitución se requiere la aprobación de ambas cámaras o de una mayoría cualificada. La Constitución de Bolivia (artículo 158), por ejemplo, exige una mayoría de dos tercios en la Asamblea Legislativa para censurar y destituir a los ministros, mientras que la Constitución de Argentina (artículo 101) requiere una mayoría absoluta en ambas Cámaras para remover al jefe de gabinete de ministros.

Elementos del semipresidencialismo

Algunas constituciones, si bien aún conservan la esencia del liderazgo en la presidencia, contienen varios elementos de semipresidencialismo. Esas disposiciones pueden permitir que el presidente determine los objetivos políticos generales, al tiempo que delega los detalles de la administración al primer ministro (o su equivalente). Esto eximirá al presidente de su responsabilidad, ya que el primer ministro puede ser utilizado como “chivo expiatorio” que carga con la culpa de decisiones impopulares (Sedelius, 2006).

- En Perú, el Presidente de la República nombra a un presidente del Consejo de Ministros y, a propuesta de este, nombra a otros ministros (artículo 122); estos deben superar colectivamente una cuestión de confianza por parte del Congreso unicameral en un plazo de 30 días (artículo 130).
- En Argentina, la Constitución establece el cargo de “jefe de gabinete” como una especie de delegado ejecutivo del Presidente; el jefe de gabinete debe asistir a las sesiones del Congreso por lo menos una vez al mes y puede ser interpelado e incluso destituido por el Congreso (artículo 101).

El poder judicial y las instituciones de la “cuarta rama”

El hiperpresidencialismo puede ser el resultado de una excesiva influencia presidencial en la administración de la justicia. Si se le otorgan al presidente amplios poderes para el liderazgo político, puede ser de vital importancia garantizar que queden fuera de su influencia los procesos de nombramiento y destitución de jueces, de concesión de indultos, y de apertura de diligencias penales. Esto puede lograrse de diversas maneras. La Constitución de Kenia, por ejemplo, exige que el Presidente nombre a los jueces por recomendación de una Comisión de Servicios Judiciales independiente y, además, que los nombramientos de los magistrados, del presidente y del vicepresidente del Tribunal Supremo sean aprobados por la Asamblea Nacional (artículo 166). Para obtener información acerca de la independencia judicial, véanse las Guías Introdutorias n.º 4 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, Nombramientos de la judicatura, y n.º 5, Cargos judiciales, destitución, inmunidad y rendición de cuentas.

Lo mismo sucede con las instituciones de la “cuarta rama”. Son instituciones independientes, separadas de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que protegen la integridad de la administración pública, las finanzas públicas y los procesos electorales. Entre las instituciones de la cuarta rama pueden figurar, por ejemplo, los defensores del pueblo, los auditores generales o los “tribunales de cuentas”, las comisiones electorales u otros órganos de gestión electoral, las comisiones de administración pública y los bancos centrales independientes o las autoridades de radiodifusión pública. Si el presidente tiene amplios poderes legislativos y de definición de la agenda política, puede ser necesario aislar cuidadosamente a estas instituciones del control o el clientelismo presidencial. La Constitución de Namibia, por ejemplo, exige que el Presidente nombre al defensor del pueblo y al ministro de justicia con el asesoramiento de la Comisión de Servicios Judiciales, mientras que el auditor general y el gobernador y el vicegobernador del Banco Central son designados por recomendación de la Comisión de Administración Pública (artículo 32). Para obtener más información, véase la Guía Introdutoria n.º 19 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, Instituciones reguladoras y de supervisión independientes (de la cuarta rama).

El derecho de conceder indultos es una prerrogativa común de los jefes de Estado, pero puede prestarse a abusos (por ejemplo, utilizar la facultad de indulto para aplicar las leyes de manera selectiva, de modo que se indulten a los aliados políticos condenados por delitos de corrupción). Por esta razón, algunas constituciones exigen la aprobación del poder legislativo a fin de limitar el poder presidencial en lo relativo a los indultos (p. ej., Bolivia, artículo 172), o establecen

una junta o comité al que el Presidente está obligado a consultar antes de ejercer esta facultad (p. ej., Uganda, artículo 121).

Sistemas federales y descentralización

Además de la distribución horizontal del poder entre la presidencia nacional y otros poderes e instituciones del Estado, una distribución vertical del poder entre el gobierno nacional y las instituciones subnacionales puede ayudar a evitar el hiperpresidencialismo.

En un sistema federal, un presidente puede estar dotado de competencias efectivas de dirección legislativa con respecto a las políticas nacionales, pero verse limitado por la necesidad de coexistir y cooperar con los gobernadores estatales o provinciales, cuyos poderes constitucionales impiden la acumulación excesiva de autoridad y redes clientelares en manos de la persona que ocupe la presidencia. Incluso en los Estados unitarios, la elección popular de gobernadores, alcaldes y otros cargos locales —así como la transferencia de financiación y de poderes de decisión a los ámbitos locales— pueden contribuir a evitar el hiperpresidencialismo al dispersar las fuentes de dependencia, ampliar la base del liderazgo político y dar poder a las comunidades locales.

Para obtener más información, véanse las Guías Introdutorias n.º 12 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, Federalism [Federalismo], y n.º 13, Democracia local.

7. Consideraciones según el contexto

El sistema de partidos y la normativa electoral

Además de los poderes constitucionales formales de la presidencia, la dinámica de la política partidista es un determinante importante de la influencia que ejerce un presidente sobre la legislación (Shugart y Carey, 1992: 186-193).

Los presidentes que cuentan con el respaldo de una mayoría favorable en la asamblea legislativa normalmente pueden confiar en sus afines para que presenten y aprueben leyes compatibles con su programa político, y para que voten en contra de aquellas leyes que se opongan a su programa. A la inversa, los presidentes que se enfrentan a una mayoría hostil coherente tendrán dificultades para llevar a cabo su política a través del proceso legislativo, a menos que puedan utilizar sus poderes constitucionales para eludir al ente legislativo, influir en él o forzarlo a votar a su favor. En algunos casos, esto puede provocar que se ceda la dirección política al poder legislativo.

Los presidentes que se enfrentan a un poder legislativo fragmentado y carente de liderazgo normalmente tendrán vía libre para determinar los objetivos de las políticas siempre que puedan construir alianzas ad hoc sobre cuestiones concretas o utilizar el clientelismo presidencial para obtener apoyos en cada tema concreto. De hecho, cuando las asambleas legislativas están fragmentadas, sus integrantes pueden considerarse principalmente intermediarios cuyo deber es representar y proteger ciertos intereses locales y sectoriales, más que determinar la política nacional; así, quizás se contenten con permitir que los presidentes asuman casi toda la responsabilidad en materia de formulación de políticas.

La normativa que rige las elecciones presidenciales

Los presidentes pueden ser elegidos por mayoría relativa (gana el candidato que más votos recibe) o “más que relativa”; por ejemplo, por mayoría absoluta. En este último modelo, un candidato debe recibir el 50 % más uno de los votos emitidos para ganar, y si ninguno lo logra, debe celebrarse una segunda vuelta. La normativa que contempla la mayoría relativa tiende a fomentar la formación de una política bipartidista o de dos bloques, en la que los opositores del presidente en ejercicio solo pueden aspirar a vencerlo si se unen en torno a un candidato principal. La normativa que contempla la mayoría absoluta permite que surja en la primera vuelta una oposición más dividida, con margen para la formación de coaliciones ad hoc o alianzas antes de la segunda vuelta. Por consiguiente, la normativa que rige las elecciones presidenciales puede afectar a la probabilidad de que un bloque de afines en la asamblea legislativa respalde a un presidente y, en consecuencia, influir tanto en la necesidad como en el efecto probable de la iniciativa legislativa presidencial y las competencias de fijación del rumbo político.

La normativa que rige las elecciones legislativas

El sistema electoral del poder legislativo también influirá en el grado de apoyo del congreso o del parlamento que pueda tener el programa político del presidente. Las normas electorales legislativas que fomentan campañas muy individualizadas, localizadas o tendentes a generar facciones —por ejemplo, las elecciones por sistema de mayoría relativa en circunscripciones de un solo representante, o los sistemas proporcionales de listas abiertas que permiten la competencia tanto dentro de un mismo partido como entre partidos— tenderán a aumentar el número de bloques electorales con los que el presidente deberá ponerse de acuerdo para sacar adelante su programa legislativo.

La combinación de una presidencia dotada de fuertes poderes legislativos y una asamblea legislativa dividida en facciones puede dar lugar a una “dictadura constitucional”, en la que el presidente, ante un parlamento dividido e inmanejable, tratará de alcanzar sus objetivos apoyándose en otras fuentes de poder de decisión sobre la formulación de políticas que eludan a la asamblea. Mientras tanto, la asamblea, al carecer de una mayoría clara y coherente, se centrará en asuntos particularizados y, por necesidad, delegará la dirección política en el presidente (véase Skach, 2011: 52-63).

El calendario de las elecciones

Las elecciones legislativas pueden celebrarse al mismo tiempo que las presidenciales (**elecciones concurrentes**) o en momentos diferentes (**elecciones no concurrentes o escalonadas**). Como norma general, las elecciones concurrentes aumentan la probabilidad de un **gobierno unificado**, es decir, de un presidente respaldado por una mayoría de miembros afines del poder legislativo.

Esto obedece a que es probable que, en la mayoría de los casos, los ciudadanos que votan a un presidente hagan lo propio con los legisladores que apoyan su programa político. Por otra parte, las elecciones no concurrentes —especialmente si las legislativas se celebran a mitad del mandato del presidente— incrementan las probabilidades de que haya un **gobierno dividido**, en el que el presidente y la mayoría legislativa son de partidos opuestos, ya que en muchos contextos los votantes tienen la costumbre de castigar al partido del presidente en ejercicio en las elecciones legislativas intermedias. Por ejemplo, la decisión de Francia de reducir el mandato del presidente a cinco años (de siete) —y por consiguiente, de aproximar los mandatos presidencial y parlamentario— tenía por objeto reducir las posibilidades de “cohabitación” (gobierno dividido) y aumentar así el poder presidencial.

La interacción entre la normativa y el calendario electorales

Es posible que exista una interacción compleja entre la normativa electoral y el calendario de las elecciones. Por ejemplo, una combinación de elecciones por sistema de mayoría relativa para la presidencia y de representación proporcional para la asamblea legislativa puede traducirse en un parlamento fragmentado y multipartidista cuando las elecciones no son concurrentes. Sin embargo, cuando sí lo son, puede tener como resultado un sistema conformado por dos grandes partidos junto con algunas formaciones pequeñas (véase Shugart y Carey, 1992).

La organización interna de los partidos

Los presidentes que dirigen partidos políticos —en lugar de ser candidatos no partidistas o candidatos respaldados por una alianza flexible de partidos, cada uno con su propio liderazgo— están en una posición más fuerte para hacer uso de sus poderes legislativos y de formulación de políticas (Duverger, 1992).

La dirección del partido puede constituir una fuente paralela —junto con las administraciones públicas— tanto de clientelismo como de control, que puede reforzar la posición del presidente en las relaciones con el poder legislativo y otras instituciones. No obstante, es un arma de doble filo: además de ser una fuente de apoyo, si el partido del presidente tiene una identidad perdurable que trasciende el liderazgo de cualquier persona concreta, y si el presidente depende tanto de la designación del partido como este del clientelismo presidencial, el partido puede constituir un elemento de control sobre el presidente.

Otras consideraciones en materia de diseño constitucional

El sistema electoral y el calendario de las elecciones son cuestiones de diseño constitucional, que por lo general pueden considerarse de forma paralela a la de los poderes legislativos presidenciales. Desde la perspectiva del diseño constitucional, no es mucho lo que se puede hacer para regular la relación interna entre el presidente y los partidos políticos. Incluso si la constitución contiene

algunas disposiciones generales sobre los partidos políticos —que contemplen su libre formación, la exigencia de que respeten los principios democráticos, la regulación de sus fuentes de financiación, etc.—, casi todo dependerá de factores circunstanciales que no pueden estipularse constitucionalmente, como la estabilidad de las estructuras internas de los partidos y el carácter de los dirigentes individuales. No obstante, siempre es importante que los contribuyentes a la elaboración constitucional tengan presente que el sistema de partidos puede cambiar, especialmente en las democracias en fase de transición o consolidación, y que es posible que un sistema constitucional concebido para un conjunto determinado de circunstancias no funcione bien en otras, tal vez inesperadas.

También es necesario recordar que, en una democracia, es impracticable e ilógico que el cargo de presidente tenga mucho poder y sea al mismo tiempo políticamente neutro (Skach, 2011). Si el presidente tiene una función decisoria y se espera de él que sea un líder político, entonces tendrá que contar con, y buscar, el apoyo y el respaldo de los partidos políticos y deberá competir por los votos sobre la base de un programa general y promesas específicas de campaña, así como de su propio carácter, trayectoria y competencia. Si, por el contrario, se pretende que el presidente no sea partidista y que actúe como una figura ceremonial que encarne la unidad y la estabilidad de la nación, pero que no gobierne, lo habitual sería limitar sus funciones y que sus competencias sean mínimas.

Normas que rigen el poder presidencial y expectativas acerca de él

En la práctica, el funcionamiento de la presidencia depende en gran medida de las normas y expectativas acerca del comportamiento presidencial imperantes en el país. Como señala Mezey (2013: 8), hay un “conjunto de percepciones públicas, acciones políticas y acuerdos de poder político formales e informales que caracterizan en mayor o menor grado a todos los países que tienen constituciones presidencialistas o semipresidencialistas”.

Los redactores constitucionales deben ser conscientes de las normas y expectativas existentes en el país y han de reflexionar detenidamente sobre cómo pueden influir en el comportamiento y la conducta del presidente. Por ejemplo, en los países con un historial de gobiernos autocráticos, la población puede tender a centrarse exclusivamente en el presidente, ya que lo consideran como una fuente de todo el poder y esperan que ejerza un control casi omnipotente sobre el sistema político. En estos casos, puede haber un mayor riesgo de hiperpresidencialismo y, por consiguiente, una necesidad aún mayor de reforzar los controles y contrapesos a través de los demás poderes e instituciones del Estado, a fin de proteger la democracia frente a la presidencia.

Difusión pública

Los presidentes suelen tener un perfil público muy visible y pueden utilizar su cercanía con el pueblo para influir en las políticas. La presidencia ofrece una posición ventajosa desde la que hablar y ser escuchado. Aunque no pueda imponer la voluntad del gobierno al poder legislativo, un presidente que tenga talento para la publicidad y unas relaciones con los medios de comunicación fructíferas estará en condiciones de utilizar la visibilidad y la autoridad de carácter informal que le proporciona el cargo para marcar el debate e influir así en el programa político general (por ejemplo, mediante discursos televisados a la nación o conferencias de prensa presidenciales).

El grado de homogeneidad cultural de un país puede afectar a la capacidad del presidente para llevar a cabo una difusión pública eficaz. En un país que tenga un idioma común, el presidente puede dirigirse a toda la nación en la lengua vernácula y defender sus posiciones políticas en el marco de un diálogo nacional. No obstante, eso será más difícil en sociedades lingüísticamente divididas. En estos casos, es probable que los presidentes tengan que ejercer su influencia a través de la élite cosmopolita y multilingüe —la cual cuenta con representación en la asamblea legislativa y los partidos políticos— en lugar de apelar directamente al pueblo en su conjunto.

Estabilidad y riesgo de colapso del régimen

Una constitución que genere menos bloqueos institucionales que obstaculicen o frustren el programa presidencial hará que haya también menos tentaciones de burlar las normas constitucionales por medios violentos o militares para resolver conflictos entre instituciones. En los países en los que se han producido intervenciones militares frecuentes, un presidente fuerte, pero perteneciente al ámbito civil, dotado de amplios poderes en materia de formulación de políticas, puede ser preferible a los golpes de Estado constantes llevados a cabo por generales que se ven frustrados por los bloqueos. No obstante, si existe un historial de hiperpresidencialismo, tal vez sea preciso adoptar medidas incisivas para reducir los poderes presidenciales, a fin de impedir que se vuelva a un comportamiento dictatorial. No existe ninguna fórmula: en cada país es necesario hacer una evaluación objetiva de la situación y los riesgos, y responder en consecuencia (véase el cuadro 7.1 a modo de ejemplo).

Cuadro 7.1. Lecciones de la historia: los peligros de diseñar la presidencia a la medida de una persona determinada

En situaciones en las que haya un candidato presidencial especialmente destacado que domine el panorama político, a los redactores constitucionales les resulta tentador adaptar el cargo a la persona. Sin embargo, este es un enfoque de elaboración constitucional muy corto de miras y que puede deparar problemas en el futuro.

Un ejemplo de ello es la experiencia de Polonia de principios del siglo XX. La Constitución polaca de 1921 —la primera constitución democrática del país— se elaboró contemplando una presidencia muy débil, en gran medida simbólica, a fin de evitar que el mariscal Józef Piłsudski, un popular héroe de guerra y probable candidato presidencial, se convirtiese en un dictador. Piłsudski no deseaba ocupar un cargo con tan poco poder y rechazó dos veces la presidencia.

Esta Constitución dio lugar a un sistema parlamentario débil y fragmentado, desprovisto de un liderazgo coherente. Tras las reformas introducidas en 1926, con el fin de fortalecer el poder ejecutivo, la Constitución de 1921 fue sustituida en 1935 por otra que reconfiguró el Estado como un sistema semipresidencialista, con una presidencia fuerte.

Una vez más, la presencia de Piłsudski influyó en los contribuyentes al diseño constitucional, aunque en este caso con la esperanza de que él fuera elegido presidente y proporcionase un firme liderazgo. No obstante, Piłsudski falleció antes de poder ser elegido. Así pues, en dos ocasiones, la Constitución de Polonia se diseñó teniendo en mente a una persona concreta, en un primer momento para limitar sus atribuciones y más tarde para aumentarlas, pero en ninguna de las dos ocupó el cargo quien se esperaba que lo hiciese.

8. Preguntas para la toma de decisiones

1. ¿Qué principio general rige el diseño constitucional? ¿Está la constitución destinada principalmente a encauzar y orientar el poder de los líderes democráticos? ¿O está destinada ante todo a limitar a los líderes democráticos, con el fin de proteger a las minorías, los derechos individuales o la propiedad? ¿Qué consecuencias tiene lo anterior en relación con la facilidad o dificultad del proceso legislativo y con el papel del presidente en ese proceso?
2. ¿Qué papel debe, en principio, desempeñar el presidente: (a) el de máximo responsable de políticas, cuya función principal es poner en marcha las políticas; (b) el de uno de varios responsables de política rivales que comparten la iniciativa con el poder legislativo; o (c) fundamentalmente, el de protector del orden constitucional, que ejerce el liderazgo de manera únicamente esporádica, por ejemplo, en tiempos de crisis?
3. ¿Qué poderes necesita el presidente en relación con la legislación para desempeñar esas funciones?
4. Los poderes presidenciales legislativos y de definición de la agenda política y los poderes de veto presidencial funcionan a menudo en tándem. ¿Cómo se equilibran estos poderes?
5. ¿Cómo se relacionan los poderes de iniciativa legislativa y de fijación de la agenda política de quien ocupe la presidencia con las demás competencias que posee? ¿Es suficiente el paquete completo de poderes presidenciales para sus propósitos? ¿Son excesivos los poderes?

6. ¿Qué cultura política predomina? ¿Existen hábitos de presidencialismo arraigados que tiendan a convertir al presidente en un repositorio de poder de apariencia natural? ¿Cómo influirá esto en el funcionamiento del sistema político en su conjunto? ¿Qué lugar le corresponde en el diseño de la iniciativa legislativa presidencial y en las competencias relativas a la fijación del rumbo político?
7. ¿Cuál es la naturaleza del panorama de los partidos políticos? ¿Es probable que el presidente dirija un partido programático en la asamblea legislativa que compita con otros partidos de esta índole? ¿O es probable que el presidente dirija un partido personalista? ¿O deberá el presidente hacer frente a un ente legislativo dividido en facciones? ¿Cómo determinarán estas condiciones políticas la necesidad y el uso de los poderes legislativos presidenciales? ¿Cómo podrían cambiar las condiciones políticas en el futuro y cómo puede adaptarse la constitución a esos cambios?

9. Ejemplos

Tabla 9.1. Poderes legislativos presidenciales en Argentina, Colombia y Francia

	Argentina	Colombia	Francia
Sistema	Constitución de 1853 y 1994, con sus correspondientes reformas; República federal presidencialista; Sistema multipartidista; “Mayoría relativa reforzada” (regla del 45 por ciento) con segunda vuelta electoral para la presidencia; representación proporcional para la Cámara de Diputados	Constitución de 1991, con sus correspondientes reformas; República unitaria presidencialista; Sistema multipartidista Sistema electoral mayoritario con segunda vuelta para la presidencia; representación proporcional para el Congreso	Constitución de 1958, con sus correspondientes reformas; República centralizada semipresidencialista; Sistema multipartidista; Sistema electoral mayoritario con segunda vuelta para la presidencia y la Asamblea Nacional
Proponer y presentar legislación	Artículo 77: Los proyectos de ley pueden ser propuestos por el Presidente, así como por los miembros del Congreso	Artículo 154: El Gobierno y los miembros del Congreso podrán presentar proyectos de ley	Artículo 39: “La iniciativa legislativa pertenece conjuntamente al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento”

	Argentina	Colombia	Francia
Competencias exclusivas sobre la legislación financiera	Artículo 52: La Cámara de Diputados, y no el Presidente, tiene la iniciativa de las leyes sobre contribuciones	Artículo 154: Solo el Gobierno podrá presentar proyectos de ley sobre planes de desarrollo nacional, estructura de la administración pública, contratos gubernamentales, préstamos, y la venta de bienes nacionales, tributos, el banco nacional, el crédito público, el comercio exterior y las políticas cambiarias, etc.	Artículo 40: No serán admisibles las proposiciones y enmiendas formuladas por los miembros del Parlamento cuando su aprobación tuviera como consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público
Convocar al poder legislativo y fijar el orden del día de sus sesiones	Artículo 99.8: El Presidente inaugura las sesiones del Congreso “dando cuenta en esta ocasión del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes” (9) El Presidente “prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera”	Artículo 138: El Congreso se reunirá en sesiones extraordinarias “por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que este señale”. En el curso de estas sesiones, el Congreso solo podrá ocuparse de “los asuntos que el Gobierno someta a su consideración, sin perjuicio de la función de control político que le es propia, la cual podrá ejercer en todo tiempo”	Artículo 48: Dos semanas de sesión sobre cuatro estarán reservadas prioritariamente al orden del día legislativo fijado por el Gobierno. El Gobierno también puede dar prioridad a los proyectos de ley de presupuestos, de financiación de la seguridad social y algunos de distinta índole

	Argentina	Colombia	Francia
Decretos leyes o delegación de poderes legislativos al Ejecutivo	<p>Artículo 99.3: El Presidente podrá emitir decretos por razones de “necesidad y urgencia” en el Consejo de Ministros; dichos decretos no pueden afectar a normas que regulen materia penal o tributaria, y están sujetos a revisión por parte de una comisión del Congreso</p>	<p>Artículo 150.10: El Congreso podrá revestir al Presidente, hasta por seis meses, de competencias para “expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje”.</p> <p>Su aprobación requerirá “la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”. El Congreso se reserva el derecho de modificar los decretos leyes, “en todo tiempo y por iniciativa propia”. No puede recurrirse a los decretos leyes para “expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, [...] ni para decretar impuestos”.</p>	<p>Artículo 38: “El Gobierno podrá, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento con objeto de aprobar, por ordenanza, durante un plazo limitado, medidas normalmente pertenecientes al ámbito de la ley”</p>
Procedimiento de tramitación acelerada	<p>No existe procedimiento de tramitación acelerada</p>	<p>Artículo 163: El Presidente podrá “solicitar trámite de urgencia para cualquier proyecto de ley.</p> <p>En tal caso, la respectiva cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del plazo de treinta días. Si el Presidente insistiere en la urgencia, el proyecto tendrá prelación en el orden del día”.</p>	<p>Artículo 49: La aprobación de los proyectos de ley relativos a los presupuestos o a la financiación de la seguridad social podrá estar vinculada a una moción de censura; el proyecto de ley queda automáticamente aprobado a menos que prospere esa moción de censura contra el Gobierno.</p> <p>Este procedimiento también puede utilizarse para otros proyectos de ley, aunque solo una vez por período de sesiones.</p>

	Argentina	Colombia	Francia
Referéndums activados por el Presidente	Artículo 40: El Presidente, dentro de sus competencias, podrá convocar un referéndum no vinculante.	No existen disposiciones para los referéndums activados por el Presidente	Artículo 11: El Presidente (a propuesta del Gobierno) podrá someter a referéndum cualquier proyecto de ley que verse sobre la organización de los poderes públicos, sobre formas relativas a la política económica o social y a los servicios públicos, o que proponga la ratificación de determinados tratados
Poder de veto, competencias en materia de disolución u otras fuentes de influencia presidencial sobre el poder legislativo	Artículo 83: El Presidente puede vetar los proyectos de ley aprobados por el Congreso (lo que incluye vetar partidas específicas); el veto puede ser superado por mayoría de dos tercios de los votos en ambas Cámaras	Artículo 167: El Presidente puede vetar los proyectos de ley aprobados por el Congreso (lo que incluye vetar partidas específicas); el veto puede ser superado por mayoría absoluta en ambas Cámaras	Artículo 12: El Presidente puede acordar la disolución de la Asamblea Nacional a voluntad, aunque no más de una vez en un período de doce meses
Características semipresidencialistas y restricciones a las competencias de gobierno del Presidente	Artículo 100: El Presidente nombrará a un “jefe de gabinete”, que tiene “responsabilidad política ante el Congreso” y autoridad delegada sobre gran parte de las tareas de gobernanza cotidianas y la política interna Artículo 101: El jefe de gabinete puede ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras del Congreso	Artículo 115: Las decisiones presidenciales requieren el refrendo del Ministro del ramo respectivo Artículo 135.9: Los ministros podrán ser censurados por mayoría absoluta en cada Cámara	El papel del Presidente en la política interna está limitado por la necesidad de coexistir en el poder con un Primer Ministro que puede ser de otro partido político (véase el artículo 21) Artículo 50: El Gobierno deberá presentar su dimisión cuando la Asamblea Nacional apruebe una moción de censura o desapruere el programa o una declaración de política general del Gobierno

Nota: Argentina, Colombia y Francia ejemplifican la combinación contemplada por Negretto (2013) de: (a) amplios poderes legislativos presidenciales; y (b) controles y contrapesos compensatorios sobre las competencias gubernamentales del Presidente.

Tabla 9.2. Poderes legislativos presidenciales en Kenia e Indonesia

	Kenia	Indonesia
Sistema	Constitución de 2010 República presidencialista: unitaria y descentralizada; Sistema multipartidista dividido en facciones; Sistema electoral mayoritario con segunda vuelta para la presidencia; elecciones por mayoría relativa para la Asamblea Nacional	Constitución de 1945, con sus correspondientes reformas; República presidencialista: unitaria con descentralización regional; Sistema multipartidista Representación proporcional (para la Cámara Baja)
Proponer y presentar legislación	No existe una competencia específica establecida por la Constitución para presentar legislación	Artículo 5: “El Presidente tendrá derecho a presentar proyectos de ley al Consejo Representativo Popular”
Competencias exclusivas sobre la legislación financiera	No existe una competencia específica establecida por la Constitución sobre la legislación financiera	Artículo 23: “El proyecto de ley de presupuestos del Estado será presentado por el Presidente” En caso de que el Consejo Representativo Popular no apruebe el proyecto de ley de presupuestos del Estado entregado por el Presidente, el Gobierno implementará los presupuestos del Estado del año precedente
Convocar al poder legislativo y fijar el orden del día de sus sesiones	Artículo 132: El Presidente podrá “dirigirse a cada Parlamento recién elegido en su instauración”, “dirigirse a una sesión extraordinaria del Parlamento una vez al año” y “dirigirse al Parlamento en cualquier otro momento”	La Constitución no contempla competencias en materia de convocatoria ni de fijación del orden del día
Decretos leyes o delegación de poderes legislativos al Ejecutivo	No hay ninguna disposición específica establecida por la Constitución para los decretos leyes ni la delegación de poderes legislativos al poder ejecutivo	Artículo 22: “Si las circunstancias lo exigieran, el Presidente tendrá el derecho de aprobar normas reglamentarias gubernamentales en lugar de leyes. Esas normas reglamentarias gubernamentales tendrán que ser aprobadas por el Consejo Representativo Popular en su siguiente sesión. De no darse esa aprobación, esas normas reglamentarias gubernamentales quedarán derogadas”
Procedimiento de tramitación acelerada	No existe procedimiento de tramitación acelerada	No existe procedimiento de tramitación acelerada

	Kenia	Indonesia
Referéndums activados por el Presidente	No existe ninguna disposición para los referéndums iniciados por el Presidente	No existe ninguna disposición para los referéndums en la Constitución
Poder de veto, competencias en materia de disolución u otras fuentes de influencia presidencial sobre el poder legislativo	Artículo 115: El Presidente puede vetar la legislación, sujeto a invalidación por mayoría ordinaria si se incorporan las enmiendas propuestas por el Presidente; de lo contrario, por mayoría de dos tercios	Artículo 20: No existe el poder de veto (los proyectos de ley presentados al Presidente se convierten en ley al cabo de 30 días, incluso si el Presidente no los acepta)
Características semipresidencialistas y restricciones a las competencias de gobierno del Presidente	No hay características semipresidencialistas, aunque se prevé la aprobación legislativa de determinados nombramientos clave del Estado, así como instituciones de la “cuarta rama” sólidas e independientes	No hay características semipresidencialistas

Nota: Kenia e Indonesia representan un modelo más tradicional de separación de poderes, en el que el Presidente solo tiene poderes de liderazgo legislativo limitados, aunque conserva el control pleno y directo sobre el Ejecutivo

Bibliografía

Dónde consultar las constituciones mencionadas en esta Guía Introductoria

Salvo que se indique lo contrario, la versión en inglés de los textos constitucionales mencionados en esta Guía Introductoria se ha consultado en el sitio web de Constitute Project, <<https://www.constituteproject.org>>.

- Cheibub, J., “Latin American presidentialism in comparative and historical perspective” [El presidencialismo latinoamericano en perspectiva comparada e histórica], *Texas Law Review*, 89/7 (2011).
- Duverger, M., “A New Political System Model: Semi-presidential Government” [Un nuevo modelo de sistema político: el gobierno semipresidencialista], en A. Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government* [El gobierno parlamentario frente al gobierno presidencialista] (Oxford: Oxford University Press, 1992).
- Elkins, Z., Ginsburg, T. y Melton, J., *Constitutional Constraints on Executive Lawmaking* [Restricciones constitucionales a la elaboración ejecutiva de leyes], documento de trabajo de The Constitution Unit, University College London, 2012.
- Linz, J., “The Perils of Presidentialism” [Los peligros del presidencialismo], en A. Lijphart (ed.), *Parliamentary versus Presidential Government* [El gobierno parlamentario frente al gobierno presidencialista] (Oxford: Oxford University Press, 1992).

- Mezey, M. L., *Presidentialism: Power in Comparative Perspective* [Presidencialismo: el poder en perspectiva comparativa] (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2013).
- Negretto, G., *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America* [Elaboración constitucional: presidentes, partidos y decisiones institucionales en América Latina] (Cambridge: Cambridge University Press, 2013).
- Reich, G., “Executive decree authority in Brazil: How reactive legislators influence policy” [La autoridad del decreto ejecutivo en Brasil: cómo influyen los legisladores reactivos en la política], *Legislative Studies Quarterly*, 27/1 (2002), págs. 5-31.
- Sedelius, T., *The Tug-of-War Between Presidents and Prime Ministers: Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe* [El tira y afloja entre presidentes y primeros ministros: semipresidencialismo en Europa Central y Oriental] (Örebro: Örebro Studies in Political Science, Universidad de Örebro, 2006).
- Shugart, M. S. y Carey, J. M., *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* [Presidentes y asambleas: diseño constitucional y dinámicas electorales] (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
- Skach, C., *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic* [Diseños constitucionales a modo de referencia: el derecho constitucional en Weimar (Alemania) y en la Quinta República francesa] (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011).
- Slezak, N. L., *The Presidential Veto: A Strategic Asset* [El veto presidencial: un activo estratégico] (Washington, D. C.: Centro de Estudio de la Presidencia y el Congreso, 2007).

Anexo

Acerca del autor

Elliot Bulmer trabaja como Oficial de Programas en el Programa de elaboración constitucional de IDEA Internacional. Es Doctor por la Universidad de Glasgow y tiene un máster de la Universidad de Edimburgo. Es editor de la serie Guías Introdutorias a la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional y se especializa en enfoques comparativos del diseño institucional y constitucional.

Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que promueve la democracia sostenible en todo el mundo. La misión de IDEA Internacional consiste en promover un cambio democrático sostenible ofreciendo conocimientos comparativos, respaldando las reformas democráticas e influyendo decisiones en el ámbito político.

¿Qué hace IDEA Internacional?

En las esferas de las elecciones, la elaboración constitucional, los partidos políticos, el género en la democracia y el empoderamiento político de las mujeres, y las autoevaluaciones democráticas; desarrollamos nuestra labor mediante tres ámbitos de actividad:

1. el suministro de conocimiento comparativo obtenido de la experiencia práctica sobre procesos de construcción de la democracia de diversos contextos en todo el mundo;
2. la asistencia a agentes políticos en la reforma de las instituciones y los procesos democráticos y la participación en procesos políticos cuando se nos invita a ello; y
3. la influencia en las políticas de construcción de la democracia mediante el ofrecimiento de nuestros recursos de conocimientos comparativos y asistencia a los agentes políticos.

¿Dónde actúa IDEA Internacional?

IDEA Internacional actúa en todo el mundo; tiene su sede en Estocolmo y cuenta con oficinas en las regiones de África y Asia Occidental, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe, y Europa. IDEA Internacional goza de la condición de Observador Permanente ante las Naciones Unidas.

<<https://www.idea.int/es>>

Sobre ConstitutionNet

ConstitutionNet es una plataforma en línea de recursos, noticias y análisis sobre los procesos de elaboración constitucional de todo el mundo. Organizada por el Programa de elaboración constitucional de IDEA Internacional, ConstitutionNet proporciona diferentes recursos descargables gratuitos, por ejemplo:

- artículos de noticias actualizados relacionados con los procesos de elaboración constitucional en curso en todo el mundo;
- “Voices from the Field”, una serie de análisis de los procesos de elaboración constitucional realizados por autores nacionales;
- una recopilación de recursos primarios, como constituciones, proyectos de constitución, reglamentos y materiales de participación pública;
- una biblioteca digital organizada por temas de las publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración constitucional, incluida la serie de Guías Introdutorias;
- vídeos de la serie “Constitutions Made Simple” que explican los principios básicos de la elaboración constitucional; y
- perfiles de países, que describen los principales eventos constitucionales de países seleccionados.

Estos recursos resultan útiles para la comunidad de la elaboración constitucional en todos los niveles, incluidos los miembros de los órganos constituyentes, los asesores internacionales y los académicos, así como los estudiantes, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil que quieren entender los procesos de elaboración constitucional o influir en ellos.

Visite el sitio web de ConstitutionNet y regístrese para recibir el boletín mensual: <http://www.constitutionnet.org>.

Siga a ConstitutionNet en Twitter: @constitutionnet.

Más publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración constitucional

Annual Review of Constitution-Building Processes: 2019 [Examen anual de los procesos de elaboración constitucional: 2019]
Informe, diciembre de 2020

Security Sector Reform in Constitutional Transitions [Reformas en el sector de la seguridad durante las transiciones constitucionales]
Informe sobre políticas, octubre de 2020

Interim Governance Arrangements in Post-Conflict and Fragile Settings [Arreglos de gobernanza interina en entornos posconflicto y frágiles]
Informe de eventos, septiembre de 2020

Indigenous Peoples' Rights in Constitutions Assessment Tool [Instrumento de evaluación de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones]
Guía, septiembre de 2020

Women Constitution-Makers: Comparative Experiences with Representation, Participation and Influence [Mujeres contribuyentes a la elaboración constitucional: experiencias comparadas con representación, participación e influencia]
Informe de eventos, agosto de 2020

Moving Beyond Transitions to Transformation: Interactions between Transitional Justice and Constitution-Building [Avanzar de la transición a la transformación: interacciones entre la justicia de transición y la elaboración constitucional]
Informe sobre políticas, noviembre de 2019

Chronology of the 1987 Philippine Constitution [Cronología de la Constitución de Filipinas de 1987]
Informe, noviembre de 2019

Territory and Power in Constitutional Transitions [Territorio y poder en las transiciones constitucionales] Informe sobre políticas, enero de 2019

(S)electing Constitution-Making Bodies in Fragile and Conflict-Affected Settings [(S)elección de las entidades contribuyentes a la elaboración constitucional en entornos frágiles y afectados por conflictos]
Informe sobre políticas, noviembre de 2018

Electoral System Design in the Context of Constitution-Building [Diseño de sistemas electorales en el contexto de la elaboración constitucional]

Informe sobre políticas, noviembre de 2018

Semi-presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine: Reflections on Constitutional Reform [Semipresidencialismo y gobernanza inclusiva en Ucrania: reflexiones sobre las reformas constitucionales]

Informe, abril de 2018

Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Las constituciones subestatales en entornos frágiles y afectados por conflictos]

Informe sobre políticas, noviembre de 2017

Constitution-building in states with territorially based societal conflict [Elaboración constitucional en Estados con conflictos sociales de base territorial]

Informe de eventos, octubre de 2017

Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Constituciones subestatales en entornos frágiles y afectados por conflictos]

Documento de debate, mayo de 2017

Estas publicaciones se pueden descargar en nuestro sitio web:

<<http://www.idea.int/publications>>.

Acerca de esta serie

La serie en curso, Guías Introductorias a la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional, tiene el objetivo de explicar cuestiones constitucionales complejas de manera rápida y sencilla.

1. What is a Constitution? Principles and Concepts* = [¿Qué es una constitución? Principios y conceptos]
2. Bicameralism^* [Bicameralismo]
3. Direct Democracy* [Democracia directa]
4. Judicial Appointments* [El nombramiento de jueces en las democracias constitucionales]
5. Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability* [Cargos judiciales, destitución, inmunidad y rendición de cuentas]
6. Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies*^ [Presidentes/as no ejecutivos de democracias parlamentarias]
7. Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies^ [Monarcas constitucionales de democracias parlamentarias]
8. Religion-State Relation^ [Relaciones entre la religión y el Estado]
9. Social and Economic Rights^* [Derechos sociales y económicos]
10. Constitutional Amendment Procedures [El proceso de reforma constitucional]
11. Limitation Clauses^* [Cláusulas de limitación]
12. Federalism^* [Federalismo]
13. Local Democracy^* [Democracia local]
14. Presidential Veto Powers^ [Poderes de veto presidencial]
15. Presidential Legislative Powers [Los poderes ejecutivos]
16. Dissolution of Parliament [Disolución del parlamento]
17. Government Formation and Removal Mechanisms* [Formación del gobierno y mecanismos de destitución]
18. Emergency Powers*=# [Poderes de emergencia]

19. Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions*
[Instituciones reguladoras y de supervisión independientes (de la cuarta rama)]
20. Constitutional Recognition of Political Parties [Reconocimiento constitucional de los partidos políticos], por publicarse
21. Electing Presidents in Presidential and Semi-Presidential Democracies
[Elecciones presidenciales en las democracias presidencialistas y semipresidencialistas]

^ También disponible en árabe

* También disponible en myanmar

= También disponible en francés

También disponible en vietnamita

Descargar las Guías Introdutorias: <<https://www.idea.int/publications/>>.

Los diferentes volúmenes de las Guías Introdutorias para la Elaboración Constitucional pretenden contribuir a los procesos nacionales de elaboración o reforma constitucional ayudando a los ciudadanos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos y miembros de asambleas constituyentes a tomar decisiones constitucionales informadas.

Además proporcionan orientación al personal de las organizaciones intergubernamentales y a otros agentes externos en su intento de apoyar de manera informada y relevante al contexto a los decisores políticos locales.

Las Guías se han concebido como introducción para lectores no especializados y como recordatorio útil para lectores con conocimientos previos o experiencia en elaboración constitucional. Las Guías, organizadas temáticamente en torno a las decisiones prácticas que deben tomar los contribuyentes a la elaboración constitucional, tienen como objetivo explicar cuestiones constitucionales complejas de manera rápida y sencilla.



IDEA Internacional

Strömsborg

SE-103 34 Estocolmo

Suecia

Teléfono: +46 8 698 37 00

Correo electrónico: info@idea.int

Sitio web: <https://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-427-0 (PDF)