



HAL
open science

La forma de gobierno en el nuevo constitucionalismo andino: innovaciones y problemáticas

Marcos Criado de Diego

► **To cite this version:**

Marcos Criado de Diego. La forma de gobierno en el nuevo constitucionalismo andino: innovaciones y problemáticas. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, España. pp.622-633. halshs-00874667

HAL Id: halshs-00874667

<https://shs.hal.science/halshs-00874667>

Submitted on 18 Oct 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Actas
Congreso
Internacional
América
Latina:
La autonomía
de una región

XV Encuentro de
Latinoamericanistas
Españoles

Actas del Congreso Internacional “América Latina: La autonomía de una región”, organizado por el Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), celebrado en Madrid el 29 y 30 de noviembre de 2012.

Editores:

Heriberto Cairo Carou, Almudena Cabezas González, Tomás Mallo Gutiérrez, Esther del Campo García y José Carpio Martín.

© Los autores, 2012

Diseño de portada: tehura@tehura.es
Maquetación: Darío Barboza
Realización editorial: Trama editorial
trama@tramaeditorial.es
www.tramaeditorial.es
ISBN-e: 978-84-92755-88-2

LA FORMA DE GOBIERNO EN EL NUEVO CONSTUCIONALISMO ANDINO: INNOVACIONES Y PROBLEMÁTICAS

Marcos Criado de Diego¹

Resumen

El presente artículo analiza algunas de las innovaciones que en materia de forma de gobierno han introducido las recientes constituciones de la Región andina, así como las condiciones de eficacia del diseño institucional en ellas contemplado a partir del substrato real sobre el que tiene que aplicarse. En el primer apartado, se hace una somera referencia a la evolución de la categoría “forma de gobierno” en el constitucionalismo y la ciencia política contemporáneas. En el segundo epígrafe, se analizan la relación entre la forma de gobierno presidencial y la inestabilidad democrática en América Latina. En el tercer apartado, se describen lo que considero las principales innovaciones del nuevo constitucionalismo andino en materia de forma de gobierno, articuladas en torno a dos ítems: la superación de la vieja tripartición de los poderes del estado, y la introducción de elementos de flexibilidad en los esquemas tradicionalmente rígidos del presidencialismo clásico.

1. Problemática contemporánea de la “forma de gobierno” como categoría de análisis

La categoría “forma de gobierno” responde a la pregunta de cómo se distribuyen las funciones y competencias constitucionalmente reconocidas entre los órganos políticos del estado, el gobierno y el parlamento, conforme a los dos modelos clásicos de configuración constitucional del poder político que son el parlamentarismo y el presidencialismo. Sin embargo, desde un punto de vista real, aunque la pretensión es que la práctica política e institucional responda a la configuración constitucional establecida, sólo en términos generales podemos decir que esto sea así, dado que no es difícil comprobar cómo en las distintas democracias constitucionales se van generando respuestas institucionales y modos de proceder que en mayor o menor medida se apartan del tenor constitucional y que van adquiriendo naturaleza institucional a través de su reiteración en el tiempo y su capacidad para resolver los problemas concretos que el funcionamiento político plantea.

Por tanto, no se trata exclusivamente de hacer una foto fija que describa el diseño institucional constitucionalmente establecido, sino que el estudio de la forma de gobierno también debe tener en cuenta la dinámica política del ordenamiento objeto de estudio y, particularmente qué incentivos y dificultades existen para la colaboración o el enfrentamiento entre poderes del estado; qué salidas existen para las situaciones de enfrentamiento institucional y en qué medida suponen preponderancia de un poder sobre otro o equilibrio de poderes; así como la capacidad de adaptación del diseño institucional ante cambios en las circunstancias políticas de funcionamiento.

Pero también ocurre que la categoría “forma de gobierno”, en su acepción contemporánea, no se refiere como en el mundo clásico a la descripción de los distintos modos de organización y ejercicio del poder que pudieran registrarse en la realidad, sino que se refiere a una determinada prefiguración normativa del poder público. Sin embargo, desde el origen mismo de la doctrina acerca de la forma de gobierno en las obras de Locke o Montesquieu y en su desarrollo concreto en la obra de Madison, queda claro que la función de la forma de gobierno no puede definirse con carácter exclusivo a partir del objetivo moral o ideológico ni del componente técnico, sino que, a fin de cuentas, el objetivo de toda forma de gobierno es gobernarse, ordenar la sociedad, por lo que su definición tendrá que realizarse a partir de consideraciones pragmáticas sobre la estructura social realmente existente con el objetivo de garantizar la paz social. De este modo, el reparto no se produce entre “poderes” del estado, sino entre clases y factores sociales de poder que estarán representados por los distintos órganos del estado según el modo de selección de sus titulares, consiguiendo así institucionalizar el conflicto y sacarlo de las calles.

De esta suerte, toda forma de gobierno supone una cierta distribución social del poder, por lo que la cuestión substantiva que habrá que responder con carácter previo a su diseño es la de a quién se quiere y a quién no se quiere dar poder, hecho lo cual será posible definir los mecanismos de selección por referencia al grupo social que pretende habilitarse. Así han funcionado desde los iniciales requisitos de renta y formación como criterios definitorios de la disposición para el ejercicio de funciones públicas, hasta los contemporáneos criterios de mérito y capacidad, que responderían a la complejidad técnica y las especialización de las funciones que están llamados a cumplir los estados contemporáneos, separando a los ciudadanos entre aptos y no aptos para ejercerlas. Así las cosas, los estudios sobre forma de gobierno se mueven entre la determinación de significado del deber ser normativo del ejercicio de poder, y

¹ Marcos Criado de Diego. Universidad de Extremadura

el análisis de sus condiciones de posibilidad en aras de establecer relaciones de causalidad real acerca de dicho ejercicio.

Los modelos clásicos que seguimos utilizando como referencia a la hora de establecer la concreta forma de gobierno de un estado, surgen ligados a un estado de cosas que ya no existe: ha desaparecido su presupuesto social, es decir la estructura social específica que se tuvo en cuenta en su definición. También se ha visto desbordado su fundamento jurídico-político, consistente en una estricta limitación de las funciones del estado a la esfera política como instrumento externo de garantía del orden público general, y se ha transformado el fundamento económico: el viejo capitalismo atomizado resulta sustituido por un capitalismo concentrado, estatalmente asistido y protegido. El estado deja de ser un aparato de poder separado de la sociedad y encargado de funciones de orden público general, para convertirse en elemento de regulación interna, estructural del proceso de acumulación capitalista.

Esta transformación radical del substrato material de las formas de gobierno clásicas, da lugar a su vez, en el plano institucional, a tres tendencias de la organización del poder contemporáneo registrables en mayor o menor medida en la práctica totalidad de los estados constitucionales que imposibilitan, o cuanto menos hacen complejo, abordar la distribución del poder partiendo prescriptivamente de las determinaciones abstractas derivadas de la estructura orgánico-funcional, y reclaman una reconstrucción dogmática que parta de las competencias concretas que efectivamente tienen atribuidas los órganos constitucionales y el modo en que dichas competencias se ejercen en los respectivos contextos sociales y políticos. Estas tendencias pueden resumirse como una progresiva autonomización del poder ejecutivo respecto al legislativo, de la administración pública respecto a los centros de dirección política y, consecuentemente, del aparato de poder en su conjunto respecto al control y la determinación sociales.

Bajo esta perspectiva, la reducción prescriptiva del objeto de estudio de la forma de gobierno a las relaciones entre ejecutivo y legislativo, debe ser justificada. En primer lugar, cabe afirmar que este tipo de estudio cobrará toda su importancia y significación allí donde gobierno y parlamento pueden erigirse en respectivos representantes de una división social con consecuencias políticas. Es el caso de los sistemas presidencialistas, donde es frecuente la existencia de presidentes y mayorías parlamentarias de distinto color político. Como veremos más adelante, esta situación tuvo una especial significación en gran parte de los procesos constituyentes andinos, en los que el presidente de la república actuó como representante institucional de una mayoría social proclive al cambio constitucional, mientras que el parlamento actuó como representante de las élites partidarias de impedir, limitar o controlar el cambio. En los sistemas parlamentarios con sistemas políticos estables, dada la dependencia que el gobierno tiene de una mayoría parlamentaria para mantenerse y dado el monopolio de la selección de dirigentes por parte de los partidos políticos, la dialéctica ejecutivo-legislativo cede frente a la que se produce entre mayoría, entendida como continuidad entre gobierno y mayoría parlamentaria, y oposición, de suerte que el estudio que adquiere mayor relevancia es el de las condiciones y garantías para el ejercicio de la función de control político, de la labor de oposición y para el cambio político.

En segundo lugar, la previsión inicial de que el control de los poderes políticos para garantizar que su ejercicio se producía en los estrictos términos del gobierno limitado podía asegurarse exclusivamente mediante el adecuado diseño de sus relaciones recíprocas, se ha visto desbordado en el constitucionalismo contemporáneo, que se caracteriza por una proliferación de órganos, instrumentos y técnicas de control que permiten hablar incluso de una nueva función del estado que añadir a las viejas funciones clásicas de legislar y ejecutar lo legislado.

En tercer lugar, la consideración unitaria del complejo orgánico gobierno-administración como un poder del estado que entabla también de forma unitaria relaciones con otros poderes del estado, resulta problemática en el constitucionalismo contemporáneo. De una parte, las funciones que realiza la administración pública son difícilmente reconducibles a la clásica función ejecutiva, toda vez que la velocidad del desarrollo científico-tecnológico y la complejidad de la vida social contemporánea, plantean necesidades de gestión y decisión que difícilmente han podido preverse en normas generales previas, dotando a la administración de un amplio margen de autonomía decisional. Tampoco parece que pueda ser reconducida a la función de dirección política del ejecutivo, puesto que cada vez se afirman más ámbitos administrativos basados en la competencia técnica que se quieren independientes de la dirección política y que resultan por ello difíciles de integrar en la estructura orgánica del poder ejecutivo o de cualquier otro poder (agencias independientes, bancos centrales etc.).

Por último, la definición y la práctica de las formas de gobierno suponen un marco teórico e institucional de carácter representativo, por lo que la intensidad con la que los elementos contemporáneos de crisis de la democracia representativa (distancia entre elite política y sociedad; descomposición del sistema político; proliferación de institutos de democracia directa y participativa etc.) deberán ser tenidos en cuenta a la hora de realizar una valoración de conjunto de una forma de gobierno dada.

2. El presidencialismo como problema

Desde finales de los años 80 del pasado siglo, la literatura politológica y constitucional comienza a considerar el presidencialismo como un factor de primer orden para explicar la inestabilidad política y las derivas autoritarias en América Latina. Se parte de un diagnóstico compartido, según el cual a pesar de las sucesivas olas democratizadoras que han existido en la Región, no se ha producido una consolidación institucional de la democracia, de suerte que en la propia estructura orgánica y funcional de los estados latinoamericanos está siempre presente una constante amenaza de autoritarismo sustentada en un sobredimensionamiento del poder ejecutivo sobre el resto de poderes del estado. A partir de este diagnóstico común, las relaciones entre forma de gobierno y situación de la democracia en América Latina, presentan variación en los distintos autores.

Una primera posición entiende que, con la excepción de EEUU, el presidencialismo es esencialmente inestable, no sólo por las conocidas consideraciones acerca de la doble legitimación directa de presidente y parlamento, que introduce notables rigideces en el funcionamiento institucional del estado, sino también, más allá de la forma de gobierno, porque sus condiciones de funcionamiento exigen una debilidad estructural de los partidos políticos y favorecen prácticas clientelistas, que permiten al presidente “fabricarse” una mayoría parlamentaria que respalde legislativamente su política. De esta suerte, la solución mejor para América Latina sería cambiar la tradicional forma de gobierno presidencial por una de tipo parlamentario que sería más adecuada a los contextos de transición y consolidación democrática (Linz, 1990; Linz, 2009; Valadés et al, 2000).

Una segunda posición, entiende que la inestabilidad se debe fundamentalmente a la rigidez del modelo presidencialista que provoca una seria dificultad de encontrar salidas institucionales a las crisis políticas causadas por enfrentamientos entre poderes del estado, particularmente entre el legislativo y el ejecutivo en contextos de cohabitación o cambio político, lo que incentivaría prácticas plebiscitarias o pretorianas que acaban por desbordar el diseño orgánico-funcional de las constituciones. La solución no sería sustituir la forma de gobierno por una de tipo parlamentario, ajena a la tradición jurídica y cultural de la Región, sino reformar el presidencialismo a través de mecanismos flexibles, aptos para distintas coyunturas e introducir en las constituciones instrumentos propios del parlamentarismo como la destitución presidencial por el legislativo o la disolución anticipada (Nohlen, 1991; Valadés, 2008; Sartori, 1991: 168-175).

Una tercera posición entiende que el principal problema de las democracias en América Latina no es tanto el de la “preponderancia presidencial”², sino el de la ausencia de mecanismo institucionales eficaces de control y rendición de cuentas del ejercicio del poder presidencial. Los medios tradicionales de control, reducidos al ámbito político y monopolizados por el parlamento, han fracasado, y se impone la necesidad de desarrollar agencias estatales que exijan responsabilidad horizontal, definida como la autoridad legal y la disposición fáctica a emprender acciones que vayan desde el control rutinario hasta sanciones legales, en relación con actos u omisiones de otros agentes del estado (O’Donell, 1998: 5-34). Sería el déficit de estos instrumentos de control horizontal lo que habría que corregir mediante una reforma institucional.

Más allá de las cuestiones relativas a la forma de gobierno y a la ingeniería constitucional, las condiciones materiales de realización de las previsiones institucionales revelan las dificultades con que se enfrenta la efectividad de las medidas propuestas, algunas de las cuales han sido integradas en las recientes constituciones andinas. Estas dificultades pueden resumirse como sigue: a) la sobrerrepresentación institucional de las elites y la integración política de los desfavorecidos; b) las características de los procesos constituyentes; y c) el fracaso de la democracia representativa. Estas dificultades dibujan un marco de tensión entre normalización institucional y funcionamiento plebiscitario que define dialécticamente el nacimiento y consolidación de las nuevas constituciones andinas.

La tendencia a la autonomización del aparato de poder en su conjunto respecto al control y la determinación sociales, señalada en el punto anterior como una de las características fundamentales de la práctica institucional contemporánea, resulta particularmente grave en el presidencialismo latinoamericano, toda vez que opera sobre sociedades jerarquizadas, fuertemente desiguales y excluyentes en las que tradicionalmente se ha dado una sobrerrepresentación de las elites económicas y sociales en el poder, de suerte que, en estos contextos, la autonomización de las elites burocráticas no sólo plantea un problema de degeneración autoritaria, sino de dominación social de las clases privilegiadas sobre las populares y, por tanto, de fractura social. Así las cosas, las democracias latinoamericanas afrontan necesidades contradictorias y procesos complejos, en los que, por una parte, la amenaza de degeneración autoritaria del presidencialismo reclama sólidos controles horizontales de carácter institucional que, para ser efectivos, deben estar basados en la autonomía, y por tanto en la competencia técnica y el mérito, de quienes los ejercen, lo que trabaja a favor de obra de la sobrerrepresentación de las minorías privilegiadas que son capaces de costearse la capacitación necesaria y que ya están en los círculos sociales donde se eligen a los titulares de las funciones públicas. Por otra parte, la amenaza de fractura social que degenera en violencia,

² Concepto desarrollado por Jaques Lambert (*América Latina: estructuras sociales e instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 1973) en los años 60 para diferenciar el presidencialismo latinoamericano del estadounidense.

experiencias de las que precisamente no ha estado falta la Región, reclama democracias populares en las que la mayoría de desfavorecidos se sientan auténticamente partícipes del estado tanto a través de las políticas de gasto público como por la efectiva presencia de sus demandas e intereses en el aparato del estado mediante procesos participativos, lo que es un caldo de cultivo idóneo para la degeneración plebiscitaria del presidencialismo en lo que Samuel Huntington llama un “sistema pretoriano” (Huntington, 1972: 19).

Atender contemporáneamente ambas necesidades a través de un diseño institucional atento a la situación social sobre la que se proyecta, no resulta sencillo, pero sí cabe afirmar que ambas se tuvieron en cuenta en los respectivos procesos constituyentes y que, en gran medida explican de forma específica determinadas opciones constitucionales, particularmente la creación de dos nuevas funciones del estado: la función electoral, destinada a dotar de autonomía no sólo al órgano de solución de resolución de conflictos electorales, sino a la propia organización y desarrollo del proceso electoral; y la función de control social, que conecta los órganos de control y garantía con el ámbito participativo de las organizaciones sociales.

Los procesos constituyentes colombiano, venezolano, ecuatoriano y boliviano tienen en común una serie de aspectos que condicionan de manera notable las relaciones entre presidente y legislativo y las posibilidades de mediación institucional con el electorado. El método constituyente elegido, y que se basa en la experiencia colombiana de 1991, supone la activación de un órgano, las asambleas constituyentes, que, salvo en el caso boliviano³ no estaban previstas ni reguladas en la constitución previa. Las asambleas constituyentes nacen de un referéndum y se regulan en primer instancia por el decreto presidencial de convocatoria referendaria, validado como constitucionalmente admisible por los respectivos tribunales constitucionales en virtud de una interpretación del poder constituyente como un poder originario y, consecuentemente, incompatible con la obligatoriedad de someterse a los procedimientos de reforma constitucionalmente previstos.

De esta suerte, se introduce un elemento de impulso político popular contradictorio con el control de los procesos políticos por parte de las elites propio de la democracia representativa en la Región. Al mismo tiempo, la constituyente resuelve una situación de enfrentamiento institucional entre el Presidente de la República, favorable al cambio constitucional, y el órgano legislativo, celoso de mantener el proceso en los cauces de la reforma para poder controlarlo; y en todos los casos el enfrentamiento se resuelve a favor del poder ejecutivo mediante la activación directa del pueblo. Por tanto, desde un punto de vista funcional, la puesta en marcha del poder constituyente no cumple sólo su función constitucional específica, sino también provoca un refuerzo de la posición del presidente como portavoz de los deseos populares, quedando el proceso constituyente bajo su tutela, ya que es el presidente, y no el propio órgano asambleario, el responsable de la composición de intereses y los acuerdos que permitan las mayorías necesarias para la aprobación del texto constitucional.

Igualmente, la promesa de democracia participativa que caracteriza los procesos analizados, queda indisolublemente ligada a las características del enfrentamiento institucional, en que “lo viejo”, lo llamado a ser superado, queda identificado con el órgano legislativo por la actividad de obstaculización de sus componentes, éste con las elites y, definitivamente, éstas con la democracia representativa. No en vano se ha considerado que el punto de partida de los procesos de cambio en la Región es la descomposición del sistema tradicional de partidos. Sin embargo, creo que es posible caracterizar el proceso como una auténtica crisis de los fundamentos materiales de la democracia representativa.

Desde un punto de vista estructural, allí donde la democracia representativa ha funcionado, no ha bastado con el dominio de la racionalidad capitalista, sino que ha sido necesaria su generalización hasta el punto de que la sociedad interiorizara la lógica mercantil en la mayor parte de sus actividades productivas, culturales y de consumo. De esta suerte, la homogeneidad en la práctica social, incluidos los comportamientos políticos, genera una apariencia de igualdad social. Sin embargo, en la Región andina existen de manera generalizada estructuras productivas no capitalistas, regímenes de intercambio y producción no mercantil (economía artesanal, sector informal, economía campesina, economía comunal...) cuyos esquemas de reproducción social no generan un sentido de igualdad social sino una fragmentación particularista determinada por criterios de residencia, parentesco, paisanaje, amistad, etc. Las formas de economía informal son experiencias de organización económico-social específicas y diferenciadas en los barrios urbanos marginales, formas que son la base material de la diferenciación organizativa y vital de estos grupos frente a las elites y las clases medias.

Pero la economía informal supone también un cambio cultural. Los hechos, fenómenos y procesos que caracterizan actualmente el mundo de los pobres han dado lugar a una verdadera transformación de la pobreza, con lo que hoy es una realidad cualitativamente distinta a la que se manifestaba treinta años atrás. En aquel momento, la marginación

³ En Bolivia, la declaración del Tribunal Constitucional núm. 01/2001, de 17 de enero determinó que la asamblea constituyente, al no estar prevista en la Constitución, no podía ser convocada. Sin embargo, en 2004, ante una presión social creciente, la asamblea constituyente se incorporó mediante Ley núm. 2631 de 20 de febrero de reforma constitucional. Esta Ley había tenido su base en la Ley de Necesidad de la Reforma (Ley núm. 2410 de 2 de agosto de 2002), que no hacía mención a la asamblea constituyente, en base a lo cual se impugnó en inconstitucionalidad el art. 232 de la Constitución entonces vigente, que establecía que la reforma total de la Constitución era competencia privativa de la Asamblea Constituyente, demanda que el Tribunal Constitucional rechazó por extemporánea por auto núm. 310/2004, de 1 de junio. En base a este artículo se dictó la Ley núm. 3364 de 6 de marzo de 2006 de Convocatoria de la Asamblea Constituyente.

resultaba de la reorganización de la economía y la estructura social, que se verificaba por la expansión de las formas industriales y estatales modernas, que fueron desplazando y desarticulando el tejido social y las actividades de producción, distribución y consumo tradicionales, afectando especialmente a los grupos sociales indígenas, campesinos y artesanales, que encontraban únicamente en la acción del sector público sus posibilidades de sobrevivencia y reinserción. Por tanto, su acción social tendía a expresarse en términos reivindicativos y de presión social.

Pero el mundo de los pobres hoy ha sido engrosado por una masa de personas que, habiendo alcanzado anteriormente algún grado de participación en el mundo laboral, en el consumo y en la vida moderna, han experimentado luego procesos de exclusión. El proceso industrial y estatal moderno no sólo no pudo absorber todas las fuerzas de trabajo y las necesidades sociales que crecían junto con la población, sino que incluso comenzó a expeler a una parte de quienes en algún momento había incorporado, verificándose un proceso de inversión del ascenso social de una generación a otra (Nun, 2001). La pobreza dejó así de ser una situación relativamente transitoria derivada de la falta de empleo, reversible cuando éste volviera a encontrarse, para convertirse en una condición de vida global y permanente que conllevaba la exclusión de la ciudadanía política.

Cuando la marginalidad era vivida como una situación transitoria que sería superada por el camino de la integración en la modernidad, los pobres buscaban formas de organización que les permitieran reivindicar la igualdad en los derechos y presionar al estado. Aún cuando tales formas de acción y organización permanecen vigentes, la orientación principal que manifiestan desde hace 20 años los esfuerzos de integración y superación de la propia pobreza, se desenvuelven en un plano directamente económico. Este fenómeno puede considerarse nuevo por la extensión que ha adquirido y consiste en la formación y establecimiento de numerosas pequeñas actividades productivas y comerciales cuyos protagonistas son los grupos sociales empobrecidos de los barrios y poblaciones marginales: supone, por tanto, la movilización y activación económica del mundo de los pobres en búsqueda de soluciones autónomas a sus propias necesidades y carencias⁴, lo que sirve de base a formas de organización de los colectivo distintas de las estatales, sindicales y partidistas, propias de la democracia representativa (Rice, 2003). Esta fragmentación del tejido social tiene un ámbito de referencia fundamentalmente local y da lugar a tres tipos de procesos:

- a) El rechazo por parte de estos grupos de la mediación del sistema político tradicional en el acceso a los bienes públicos, de suerte que la contradicción social no puede expresarse a través de los mecanismos constitucionales formales, ni controlarse a través de los arreglos extrainstitucionales pactados entre las elites políticas, sociales y económicas.
- b) Dada su precariedad organizativa, tienen necesidad de mediación tanto para articular sus demandas como para acceder a las instituciones estatales, lo que provoca tanto la afirmación de liderazgos institucionales (el Presidente de la República), como el progresivo desarrollo de nuevas funciones de mediación e integración con estos grupos por parte de los movimientos sociales más estructurados con los que comparten las demandas de transformación social, de suerte que se produce una progresiva sustitución de los partidos por los movimientos sociales como nuevas formas de articulación estado-sociedad, capaces de exigir una estructura institucional participativa y de control social que les permita integrar en el aparato del estado sus demandas y objetivos sin pasar por la mediación de los partidos políticos, a los que aspiran a sustituir en la gestión de los recursos públicos.
- c) A pesar de su debilidad organizativa, lo que sí han demostrado estos grupos es una capacidad “episódica” de articulación coyuntural para la movilización y la confrontación social (Revilla Blanco, 2004: 30-31) que genera la suficiente presión como para torcer las decisiones hacia sus demandas.

3. Algunas novedades de la forma de gobierno presidencial en el nuevo constitucionalismo andino

Quizá lo primero que llama la atención al estudiar el nuevo constitucionalismo andino es, que salvo Venezuela y Colombia, el grado de experimentalismo e innovación constitucional que se manifiesta en otros ámbitos de regulación (derechos fundamentales; participación; órganos de control y garantía...) no se da en el marco específico de las relaciones entre ejecutivo y parlamento. En el caso colombiano, la forma de gobierno es el contenido constitucional que mas reformas ha sufrido desde su aprobación en 1991, estando aún pendiente la reforma de la justicia, retirada in extremis tras la reacción social provocada tras su aprobación parlamentaria, y se ha radicado recientemente un proyecto de reforma constitucional para la eliminación de la Vicepresidencia de la República. En el caso venezolano, puede decirse que la Constitución de 1999 realiza una auténtica reconfiguración de la Presidencia de la República y de sus relaciones con la Asamblea Nacional legislativa, reconfiguración que se ha interpretado en

⁴ Economistas y sociólogos han acuñado diferentes expresiones para referirse a este fenómeno: economía informal, pequeña producción popular urbana, economía sumergida, economía invisible, economía de subsistencia, economía popular. El tamaño exacto de este fenómeno es muy difícil de precisar, pero todas las investigaciones en América Latina coinciden en destacar su importancia cuantitativa desde el punto de vista del empleo (alrededor del 50 por 100) y de obtención de medios de vida para los sectores más pobres.

el sentido de introducir elementos de flexibilidad en el diseño institucional venezolano, más que en la idea de reducir los poderes presidenciales. Los casos ecuatoriano y boliviano partían de constituciones más recientes que ya habían abordado, con mayor o menor profundidad, las cuestiones relativas a las relaciones entre presidente y poder legislativo, por lo que esta materia presentan mayores dosis de continuidad respecto al sistema constitucional anterior.

Sin embargo, si tomamos la categoría “forma de gobierno” en un sentido más amplio que el de las relaciones entre ejecutivo y legislativo, las novedades que presenta el nuevo constitucionalismo andino pueden calificarse como revolucionarias.

En primer lugar, por la superación del esquema orgánico-funcional tripartito del constitucionalismo clásico, algo que en términos reales ya se ha producido en la totalidad de los ordenamientos constitucionales dada la compleja atribución de competencias al aparato orgánico, pero que por primera vez recibe una sanción formal.

En segundo lugar, hay que señalar la preocupación por la regulación de instituciones y procedimientos de control horizontal del poder abiertos a la participación de las organizaciones sociales tanto en la designación de sus titulares como en la incoación de los concretos procesos de control. En este campo, quizá la novedad más relevante sea la de trasladar el control social del ámbito territorial descentralizado, al ámbito nacional, creando un original sistema de colaboración entre órganos técnicos de control y ciudadanía organizada.

En tercer lugar, la regulación de la revocatoria de mandato para la totalidad de los cargos de elección popular en los casos venezolano, ecuatoriano y boliviano⁵, lo que supone la apertura de un mecanismo plebiscitario para la mediación popular en los conflictos políticos e institucionales.

3.1. La superación del esquema tripartito de poderes del estado y la función de control social

En las nuevas constituciones andinas, además de las tres grandes funciones tradicionales del estado, se añaden dos que resultan relativamente novedosas: una es la “función electoral”, que ya cuenta con una importante tradición comparada en el ámbito latinoamericano, y otra la que podríamos denominar, aunque las constituciones se refieren a ella con distinta terminología, “función de control social” que, si bien nunca antes se había regulado como una auténtica función del estado con un complejo orgánico específico a ella adscrito, ya se venía ejerciendo en distintos países de la Región ligada a los ámbitos de descentralización política y administrativa con distintas denominaciones y a través de diversos mecanismos e instrumentos. Esta estructura pentafuncional hace que la estructura formal del poder nacional en las constituciones analizadas tenga mayor capacidad descriptiva de su distribución real que la tradicional división tripartita, si bien el análisis de las concretas competencias asignadas a cada órgano constitucional pone de manifiesto una estructura más compleja en la que distintos órganos participan del ejercicio de funciones atribuidas con carácter general a otros complejos orgánicos.

Respecto a la “función electoral”, como parte del proceso de consolidación de la democracia en América Latina que se inició desde la década de los ochenta, ha sido común denominador de la reforma política la creación de organismos electorales especializados y autónomos destinados a disminuir el fraude electoral y generar confianza pública en el resultado electoral. La aparición de estos organismos electorales obedece a la tendencia europea de sustraer de los parlamentos la facultad de decidir sobre los conflictos electorales y establecer un contencioso electoral de naturaleza jurisdiccional. La historia del contencioso electoral latinoamericano comienza con la creación de jueces de escrutinio encargados de decidir sobre la validez o legalidad de las actas de las elecciones, o de determinados votos, en la Constitución colombiana de 1886. En los años veinte y treinta del pasado siglo se crearon cortes, tribunales y consejos electorales, con funciones jurisdiccionales, en Chile, Uruguay, Nicaragua y Brasil. Sin embargo, la novedad más relevante a este respecto es la Constitución costarricense de 1949, que creó el Tribunal Supremo de Elecciones como cuarto poder del Estado con importantes atribuciones administrativas y jurisdiccionales, convirtiéndose en un paradigma para la Región. En otros casos, se trata de un organismo autónomo e independiente con relación a las ramas del poder público (Colombia) pero, salvo el caso de Argentina, los demás países latinoamericanos prevén en sus respectivas constituciones la existencia de órganos electorales especializados encargados de la dirección, administración y vigilancia de los procedimientos electorales, o bien de la resolución jurisdiccional de los conflictos electorales. En dos casos (Argentina y Brasil) dichos organismos son temporales, pues se integran unos dos meses antes de las elecciones y se disuelven una vez que éstas se han realizado. Doce de los organismos electorales son, además, tribunales electorales autónomos (Bolivia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay). En los demás casos el contencioso electoral está a cargo de un órgano de la rama jurisdiccional, bien sea la jurisdicción ordinaria (Argentina y Brasil) o una jurisdicción especializada (Colombia, Ecuador y Venezuela).

⁵ En el caso colombiano, se aplica únicamente a los Alcaldes y Gobernadores, reglamentado por la ley 131 de 1994. Mediante él, los ciudadanos pueden iniciar un proceso tendiente a revocar el mandato de un alcalde o gobernador, cuando cumplido un año de su mandato, consideren que no ha actuado en consonancia con su programa de gobierno. Tal programa debe ser presentado a los electores durante la campaña y registrado ante autoridades competentes en el momento de inscribir su candidatura.

Respecto a la función de “control social”, los cambios ligados al proceso de descentralización en varios países de América Latina producidos a partir de los años 80, introdujeron la posibilidad de un control ciudadano directo sobre la prestación de servicios públicos, particularmente en el ámbito municipal, que ha sido la base del desarrollo de los procedimientos participativos que en buena medida caracterizan internacionalmente la gestión pública en la Región. En este sentido, cabe señalar como antecedentes inmediatos de la función los comités de vigilancia en Bolivia⁶, las distintas formas de veeduría ciudadana en Colombia⁷ y la Constitución ecuatoriana de 1998 que, dentro de la organización territorial del estado, remitía a una ley para establecer “las formas de control social y de rendición de cuentas de las entidades del régimen seccional autónomo” (art. 237), creó una Comisión para el Control Cívico de la Corrupción (arts. 220 y 221) y reclamaba procedimientos de consulta y participación de las comunidades indígenas para “toda decisión estatal que pueda afectar al medio ambiente” (art. 88).

En la Constitución venezolana de 1999, estas funciones a las que estamos haciendo referencia se atribuyen al Poder Ciudadano, atribuido al Consejo Moral Republicano. Según lo establecido por la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Ciudadano⁸, el Consejo Moral Republicano es un órgano complejo, integrado por la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, que se expresarán conjuntamente en ejercicio del Poder Ciudadano a través de este órgano, aunque mantienen su autonomía funcional, organizativa, presupuestaria y administrativa (art. 273)⁹. En cuanto a sus funciones, son fundamentalmente de control y fiscalización de toda la actividad administrativa, dotadas de eficacia mediante la interposición por parte del Ministerio Público de todas las acciones a que haya lugar para hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios públicos, mediante su capacidad para formular advertencias sobre el incumplimiento de sus obligaciones legales por parte de funcionario y autoridades (art. 275) y su capacidad de imponer las sanciones establecidas por la ley (art. 275 *in fine*). También cuenta con iniciativa legislativa en relación con los proyectos de ley relativos a los órganos que lo integran (art. 204) y participa, a través de un representante con derecho de palabra ante la Asamblea Nacional, en las discusiones de las leyes que le sean afines o que versen sobre temas de su competencia (art. 211). Con relación al Poder Judicial, realiza la segunda preselección de los candidatos a magistrado del Tribunal Supremo de Justicia e inicia a instancia de los ciudadanos el procedimiento de remoción de sus magistrados previsto en el art. 265 de la Constitución., calificando las faltas graves que hubieren cometido. También postula ante la Asamblea Nacional a uno de los cinco miembros del Consejo Nacional Electoral (art. 296).

Esta función de control horizontal resulta tanto más relevante si se tiene en cuenta el procedimiento participativo de elección de los titulares de los órganos que integran el Poder Ciudadano. Según el art. 279, se convocará un Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, integrado por representantes de diversos sectores de la sociedad que adelantará un proceso público de selección de una terna de candidatos para cada órgano del Poder Ciudadano a la Asamblea Nacional, que decidirá por mayoría de dos tercios en un plazo no mayor de 30 días. Pasado este plazo sin acuerdo, el Poder Electoral someterá la terna a consulta popular. Sin embargo, el propio artículo contiene una cláusula de cierre que puede relativizar este origen participativo de la selección, toda vez que prevé que

⁶ Creados por la Ley 1551 de Participación Popular de 1994 (LPP). Desde un punto de vista jurídico, se trata básicamente de una ley de municipalización: crea 315 jurisdicciones municipales; territorializa el poder del estado en un espacio para la planificación (Planes de Desarrollo Municipal y Planes Operativos Anuales) y la administración, y descentraliza competencias y recursos del nivel estatal al nivel local, provocando un fortalecimiento de los gobiernos municipales. En sus arts. 3 a 11, la LPP reconoce personalidad jurídica a las organizaciones que habían sido excluidas del sistema político como los pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas vecinales de las áreas urbanas, denominándolas genéricamente Organización Territorial de Base (OTB). Estas organizaciones se reúnen en torno al Comité de Vigilancia como organismo de planificación participativa y control social, con funciones de elaboración junto al municipio el Plan de Desarrollo Municipal y de emisión de un informe afirmativo del Programa de Operación Anual. Su fuerza radicaba en la posibilidad de requerir al Senado la suspensión de los recursos al municipio mientras no se corrigiera la infracción denunciada. Cfr. Ley 1551, art. 11. Decreto Supremo n° 23813, reglamentario de los aspectos económicos y patrimoniales (arts. 7 y 8).

⁷ El Artículo 270 de la Constitución colombiana de 1991 indica que “la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”. Adicionalmente, el Art. 103 señala que el Estado contribuirá a que las organizaciones sociales tengan representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública. Así mismo, el art. 369, referido a los servicios públicos domiciliarios, precisa que “la ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio”. A su vez, el art. 356, en un texto adicionado por el art. 3 del Acto Legislativo 04 de 2007, establece que “el Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones, para asegurar el cumplimiento del metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas”. Actualmente, las veedurías ciudadanas están reguladas por la Ley 850 de 2003, de 18 de noviembre, que, en su art. 1° las define como “el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y *órganos de control*, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público” vigilancia que se ejercerá “en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos”.

⁸ Vid. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 37310, de 25 de octubre de 2001. La estructura organizativa y funcional se desarrolla por Resolución No. CMR-2003-006 (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 37719, de 26 de junio de 2003).

⁹ Y que se regulan por sus respectivas leyes Orgánicas: Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (Vid. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 37995, de 5 de agosto de 2004); Ley Orgánica del Ministerio Público (Vid. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 38647, de 19 de marzo de 2007) y Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (Vid. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, No. 37347, de 17 de diciembre de 2001).

en el caso de que no se convocara el Comité de Evaluación de Postulaciones del Poder Ciudadano, la Asamblea Nacional procederá a la designación del titular.

El caso ecuatoriano es bastante similar en su regulación al de la Constitución de 1999, si bien en la Constitución ecuatoriana de 2008 esta función de control no se concreta en ningún órgano como puede ser el Consejo Moral Republicano, sino que se habla de “Función de Transparencia y Control Social” que se basa en la idea de que el pueblo es el mandante y primer fiscalizador del poder público en ejercicio de su derecho de participación, por lo que sus funciones son de control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público (art. 204). Está compuesto por la Defensoría del Pueblo (arts. 214 y siguientes); la Contraloría General del Estado (arts. 211 y 212) con funciones de control de la utilización de los recursos estatales; y las Superintendencias (art. 213), que son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales, ambientales, y de los servicios que prestan la entidades públicas y privadas, con el objetivo de estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. También está compuesto por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (art. 207 y siguientes) con funciones de participación en la designación de distintas autoridades: la Procuraduría General del Estado y las superintendencias de entre las ternas propuestas por el Presidente de la República (art. 208.10), la Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Fiscalía General del estado, Contraloría General del Estado, Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura (art. 208. 11 y 12), mediante comisiones ciudadanas de selección, integradas por un “delegado” de cada Función del Estado y un número igual de representantes por las organizaciones sociales y la ciudadanía elegidos por sorteo de entre quienes se postulen (uno de los cuales ejercerá como presidente con voto dirimente), encargadas de llevar a cabo el “concurso público de oposición y méritos” con postulación, veeduría y derecho a impugnación ciudadana (art. 209). El art. 210, por su parte, establece que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social escogerá a quien obtenga la mejor puntuación en el respectivo concurso, lo que supone un intento de articulación entre meritocracia y participación como institución vigilante, más que de auténtica designación.

La Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia (NCPE), aún partiendo de la misma inspiración de fortalecer los mecanismos horizontales de control a través de la participación social, presenta un régimen jurídico distinto. Al complejo orgánico compuesto por la Contraloría General del Estado, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Procuraduría General del Estado, les atribuye las funciones “de control, de defensa de la sociedad y de defensa del Estado” (tres primeros Capítulos del Título V, arts. 213 a 231), mientras que el control social lo regula junto a la participación en el Título VI (arts. 241 y 242). De esta manera, no se atribuye la función de control social a un complejo orgánico específico legitimado mediante procedimientos participativos en la selección de sus componentes, como en los casos venezolano y ecuatoriano, sino que los órganos de control del Título V son elegidos por la Asamblea y el Presidente, mientras que el Título VI regula el control social como un suero de principio participativo que debe estar presente de forma difusa en la totalidad de la acción pública boliviana.

Lo primero que llama la atención es la amplitud del marco sometido al control social, sobre el que no existen límites funcionales. En la NCPE la participación no está limitada únicamente al ámbito de la gestión administrativa del presupuesto, sino que abarca la “construcción colectiva de las leyes” (art. 242.2), la observación pública para la designación de los órganos de garantía (art. 242.9), el apoyo al órgano electoral para transparentar los candidatos a cargos públicos (art. 242.10) o la formulación de informes que fundamenten la solicitud de revocatoria del mandato (art. 242.5). Lo segundo que hay que resaltar es la existencia de referencias al control social a lo largo de todo el texto constitucional:

En el *ámbito de los derechos fundamentales*, como es el caso de los arts. 18.III (carácter participativo del sistema único de salud) y 20.II (la provisión de servicios públicos debe realizarse con participación y control social); en el de los *derechos políticos* (art. 26); en el de los *derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos*, como es el art. 30.II.18 (que reconoce el derecho a la participación en los órganos e instituciones del Estado); en el de los *derechos sociales y económicos*, como los arts. 40 (participación de la población organizada en la toma de decisiones y en la gestión de todo el sistema público de salud), 45.II (participación y control social en la dirección y administración de la seguridad social), art. 83 (participación social, comunitaria y de los padres de familia en el sistema educativo) y 93.II (...en las universidades públicas).

También se habla de participación y control social en las “Disposiciones Generales” sobre “Organización Económica del Estado” (art. 309.5), en la “Función del Estado en la economía” (arts. 309, 316.1 y 9 y 317), en la “Política Fiscal” (art. 321.II) y en el ámbito de las “Políticas Sectoriales” (arts. 343, 345.1, 351.III, 352, 374, 378 y 391).

Igualmente, la participación y el control social son principios que rigen la organización territorial de los entes descentralizados (art. 270) y la elaboración de los estatutos o cartas orgánicas de los entes territoriales descentralizados debe ser participativa (arts. 275 y 282.II). Además, la participación ciudadana es un principio que debe regir el Consejo de la Magistratura (art. 193), el Defensor o Defensora del Pueblo puede ser convocado o convocada en cualquier momento por el Control Social para rendir informe del ejercicio de sus funciones (art. 224) y el Control Social podrá plantear denuncias y reclamos motivados ante la Procuraduría General del Estado, en los casos en que se lesionen los intereses del Estado (art. 231).

Todo ello lleva a pensar que en la Constitución boliviana no existe ningún ámbito especializado de la administración que esté exento de la participación directa de la sociedad organizada, con funciones tanto en la formación y ejecución, como en el control de la actividad pública. Ahora bien, la magnitud de la empresa propuesta exige una transformación radical de la organización institucional boliviana, que la Constitución cifra en mandatos tanto al legislador como a las administraciones públicas. Por un lado, el art. 241.IV determina que “La ley establecerá el marco general para el ejercicio del control social”; por otro, el art. 241.VI nos dice que “Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad”. Ambos deberes deben entenderse como acumulativos: las administraciones públicas están obligadas a crear espacios participativos por expreso mandato constitucional sin esperar a la regulación legal y, por tanto, no podrán alegar la inactividad legislativa para justificar su propio incumplimiento. A su vez, el legislador está obligado a crear el marco legal participativo al que las administraciones públicas deberán adecuar los espacios y procedimientos que hayan creado, una vez se apruebe. Sobre la base de estas dos obligaciones constitucionales específicas, la orden de cumplimiento podrá dirigirse a la administración correspondiente, pero también, de forma acumulativa, al legislador en el caso de que no haya creado el régimen legal oportuno.

La efusividad constitucional en la regulación de la participación y el control social, unido a la cantidad de deberes institucionales que supone para el estado, en orden a la creación de la institucionalidad participativa y la normativa de soporte, nos lleva a pensar que estamos ante un auténtico principio del derecho constitucional boliviano. Un principio que no se agota en la mera caracterización como democrático del Estado boliviano, sino que esa caracterización conlleva un amplio conjunto de deberes tanto para el estado como para la sociedad boliviana, que se derivan del carácter derivado del poder público que establece el art. 7 NCPE.

3.2. Elementos de flexibilidad: censura, disolución anticipada y revocatoria de mandato

En el ámbito de la forma de gobierno en sentido estricto, es decir atendiendo a las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, la Constitución que resulta más novedosa e interesante es sin duda la venezolana de 1999. Para la descripción de estas novedades y de su significado atenderemos a los siguientes ámbitos de análisis: las competencias de control del legislativo sobre el ejecutivo, los mecanismos de exigencia de responsabilidad política, y la participación del ejecutivo en la función legislativa.

630

Una de las innovaciones más importante en este ámbito de la Constitución venezolana de 1999 respecto a la anterior Constitución de 1961 se da en la función de control al poder ejecutivo, notablemente ampliada salvo para lo que se refiere a los ascensos militares. En primer lugar, porque el art. 139 de la Constitución de 1961 sólo establecía el control sobre la administración pública, mientras que, en virtud del art. 187.3, ahora el control se extiende a todas las funciones del poder ejecutivo. En segundo lugar, porque todos los mecanismos de control (interpelaciones, investigaciones, preguntas, autorizaciones y aprobaciones parlamentarias) reciben sanción constitucional (arts. 222 y 223). En tercer lugar porque, a diferencia de la Constitución de 1961, el art. 222 faculta a la Asamblea para que declare la responsabilidad política de los funcionarios públicos (cuya responsabilidad individual está establecida en el art. 139) y no sólo del Presidente y sus ministros, solicitando al Poder Ciudadano que intente las acciones a que haya lugar para hacer efectiva esa responsabilidad. En cuarto lugar, porque se regula el voto de censura de la Asamblea a los Ministros y al Vicepresidente Ejecutivo (art. 187.10). En la Constitución de 1961, la Cámara de Diputados podía dar un voto de censura a un ministro y decidir, por las dos terceras partes de los presentes, que el voto acarrearía la destitución. La Constitución de 1999 amplía la censura al Vicepresidente Ejecutivo, cambia la mayoría de destitución a tres quintas partes de los diputados (en total y no sólo los presentes, art. 240) y establece una sanción mayor, al prohibir que el funcionario destituido pueda ser nombrado en el cargo de Vicepresidente o Ministro durante el resto del periodo presidencial (art. 240).

Respecto a la responsabilidad política del Presidente, ésta no puede ser exigida por la Asamblea Nacional, toda vez que no es su órgano de designación, sino directamente por el pueblo. De este modo, la censura como máxima expresión de la función de control político, sólo puede dirigirse contra el gabinete, que asume la responsabilidad política ante la Asamblea a través de las figuras del refrendo ministerial de los actos del Presidente y del ejercicio de competencias en Consejo de Ministros (ambos en el art. 236). Esta regulación había provocado auténticas situaciones de bloqueo institucional bajo la vigencia de la Constitución de 1961, ya que el enfrentamiento entre el Presidente y el antiguo Congreso no encontraban cauce alguno de reconducción institucional, puesto que ni el Congreso podía destituir al Presidente ni éste disolver anticipadamente las Cámaras, debiendo prolongarse durante el mandato de ambos órganos hasta las siguientes elecciones (Fernández Toro, 2006: 534-548).

La Constitución de 1999 propone vías de solución a este problema a través de dos figuras novedosas. En primer lugar, por primera vez en el constitucionalismo histórico y comparado se introduce la posibilidad de que el cuerpo electoral exija responsabilidad política al Presidente de la República a través de la revocatoria de mandato (art. 72, que extiende el referéndum revocatorio a todos los “cargos y magistraturas de elección popular”). En segundo lugar, porque frente a la posibilidad de destituir al gabinete a través de la moción de censura, la Constitución contempla la facultad del Presidente de disolver la Asamblea Nacional cuando se haya destituido al Vicepresidente Ejecutivo en

tres ocasiones dentro de un mismo periodo constitucional (art. 240), lo que, por una parte, desincentiva el bloqueo permanente por parte de la Asamblea y, por otra, permite que sea finalmente el cuerpo electoral quién dirima el enfrentamiento como en los casos de confrontación corona-parlamento en el parlamentarismo clásico. El primero es un mecanismo de control vertical de carácter plebiscitario que tiende a reforzar la unión entre pueblo y Presidente y desincentiva a éste de la adopción de políticas altamente impopulares. La censura y la disolución anticipada son mecanismos de control horizontal de origen parlamentario que se trasplantan a un sistema presidencialista con la intención de ligar la actuación gubernamental a los deseos de la Asamblea, establecer mecanismos de colaboración entre los dos poderes y compensar la tendencia populista del mecanismo anterior (Noguera Fernández, 2009: 323). También debe tenerse en cuenta que la diferenciación constitucional entre los periodos del Poder Legislativo (5 años) y del Poder Ejecutivo (seis años), puede ocasionar crisis de legitimación en alguno de los dos Poderes por el cambio en la orientación política de los electores, casos en los que la posible reducción de mandatos a través del referéndum revocatorio, las demás formas de control popular y la disolución anticipada de la Asamblea como reacción frente al obstruccionismo parlamentario, adquirirían todo su significado institucional.

Otro elemento de flexibilidad sobre el que ha llamado la atención la doctrina en la Constitución de 1999, es la figura del Vicepresidente Ejecutivo, que según la Exposición de Motivos de la Constitución de 1999, es un “órgano fundamental para el funcionamiento del Estado” que convierte el “nuevo sistema de gobierno” en “semipresidencial flexible”. Con la idea de flexibilidad se alude a un diseño de la estructura orgánico-funcional que, según las circunstancias y los escenarios políticos, permite distribuir de manera diferente las funciones de jefatura del estado y de dirección de la acción de gobierno entre el Presidente de la República y el Vicepresidente. De esta suerte, el estudio de la relevancia del Vicepresidente en el esquema institucional se plantea en dos niveles: el de las competencias que *efectivamente* le asigna el Texto constitucional, y sobre cuya base algunos autores le niegan relevancia para condicionar el sistema de gobierno como parece desprenderse de la Exposición de Motivos (Brewer Carías, 2004: 124, Díaz Revorio, 2006: 468-69); y el de las competencias que *podría llegar a asumir* por delegación presidencial, en vista de lo cual se afirman sus semejanzas con la figura de un primer ministro que permitirían una recalificación estructural del presidencialismo en Venezuela (Fernández Toro, 2006: 575-581).

Como elementos novedosos de fortalecimiento de la figura presidencial en la Constitución de 1999, cabe señalar la posibilidad de reelección indefinida y la regulación de la delegación legislativa. La enmienda constitucional del art. 230 introducida por referéndum constitucional de 15 de febrero de 2009 eliminó los límites a la reelección para todos los cargos públicos electivos (reforma de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230). Aunque no cabe duda de que la reelección indefinida supone una notable alteración de la forma de gobierno originalmente establecida en la Constitución, y que se explica por razones de necesidad política coyuntural y no institucionales, debe también señalarse que la Constitución conjura uno de los peligros de esa reelección en el presidencialismo, como es la influencia del Presidente en los órganos de control y garantía a través del nombramiento, toda vez que en el caso venezolano no tiene cuota alguna de nombramiento en estas instituciones.

Respecto a la delegación legislativa, la Constitución anterior restringía la posibilidad de que el Congreso delegara la función legislativa en el Poder Ejecutivo a la materia económica y financiera, pero la Constitución de 1999 permite que la Asamblea Nacional delegue en el Poder Ejecutivo la posibilidad de aprobar decretos con fuerza de ley sin restricción material alguna (art. 236.8). Se trata del mayor contrapeso constitucional a favor de la posición de poder del Ejecutivo, toda vez que basta para poder ejercerla una ley habilitante sin limitación material alguna, ni en cuanto al objeto del decreto, ni en cuanto a la existencia de supuestos de hecho, ni de carácter temporal, ni de carácter cuantitativo, en relación al número de decretos que pueden ser habilitados por esta delegación. Esta indeterminación constitucional permite un ejercicio excesivo de la habilitación que, más que un elemento de flexibilidad, supone una auténtica ruptura de los equilibrios institucionales propios de la forma de gobierno presidencial.

Las mayores diferencias entre la Constitución venezolana de 1999 y la ecuatoriana de 2008 se encuentran en el ámbito de las relaciones entre ejecutivo y legislativo, siendo la Constitución de Ecuador menos innovadora a este respecto y, consecuentemente, más cercana a los elementos clásicos de definición del presidencialismo. En términos generales, en la Constitución ecuatoriana de 2008 faltan las autorizaciones y aprobaciones parlamentarias que necesitan determinadas acciones del poder ejecutivo en Venezuela, salvo para ciertos tratados internacionales (art. 120.8); no existe un cargo como el de la Vicepresidencia venezolana especialmente encargado de las relaciones políticas con la Asamblea; no existe el refrendo ministerial de los actos del Presidente ni el ejercicio de funciones en consejo de ministros; y las relaciones de control se reconducen al ámbito del enjuiciamiento político y destitución por conductas delictivas (art. 129), pero también por motivos políticos (arts. 130 y 148) que ponen en manos de ambos poderes del estado la posibilidad de buscar salidas electorales a los enfrentamientos y bloqueos institucionales, si bien con un coste (la convocatoria anticipada de elecciones para el propio poder que destituye o disuelve, la “muerte cruzada”) que desincentiva el recurso a estas potestades.

En primer lugar, a la Asamblea le corresponde realizar el enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de los ministros y las máximas autoridades de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias y miembros del Consejo

Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado. La censura y destitución de estas autoridades requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea, con excepción de los ministros y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, que requieren las dos terceras partes (art. 131). Esta función de control político sobre los órganos de control no parece que tenga una plena justificación constitucional, toda vez que la Asamblea puede suplantar al poder judicial en una función que le es propia, como la del adecuado control del cumplimiento de sus competencias por parte de los órganos públicos, y, sobre todo, porque los procedimientos de designación participativa de las máximas autoridades de los órganos de control que hemos señalado en el punto anterior parecen apuntar a una “despartidización” de los órganos de garantía, que subrepticamente podría recuperarse a través de la intromisión de la Asamblea en sus funciones por la vía del enjuiciamiento político o de su simple amenaza.

En segundo lugar, la Asamblea Nacional realiza el enjuiciamiento político del Presidente y Vicepresidente, a solicitud de al menos una tercera parte de sus miembros, por delitos contra la seguridad del estado, concusión, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. Este enjuiciamiento requiere dictamen de admisibilidad de la Corte Constitucional, aunque no el enjuiciamiento penal previo, y la censura y destitución requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional (art. 129). Además, la Asamblea Nacional puede destituir al Presidente por arrogarse funciones que no le corresponden, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional y en un supuesto ciertamente indeterminado, como es el de “grave crisis política y conmoción interna”, mediante voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros y con la limitación de que esta facultad sólo puede ser ejercida una vez durante el periodo legislativo, en los tres primeros años del mismo, y que implicará también la disolución anticipada de la propia asamblea y la convocatoria de elecciones presidenciales y legislativas para el resto de los respectivos mandatos (art. 130).

Por su parte, el art. 148 prevé la facultad del Presidente de la República de disolver la Asamblea Nacional en los mismos supuestos, más el también indeterminado de obstrucción “reiterada e injustificada” de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, y con los mismos límites que se establecen para la Asamblea Nacional en el art. 130, implicando también la convocatoria de elecciones legislativas y presidenciales para el resto de los respectivos periodos. Sin embargo, la disolución anticipada puede funcionar como un instrumento que refuerce la posición institucional del ejecutivo, toda vez que le permite, previo dictamen favorable de la Corte Constitucional, expedir decretos-leyes de urgencia económica hasta tanto se instale la nueva Asamblea (art. 148, *in fine*), decretos que posteriormente podrán ser aprobados o derogados por el órgano legislativo. En el caso, históricamente frecuente en la Región, en que se produzcan desacuerdos políticos sobre el manejo de situaciones de emergencia económica, con la disolución anticipada el presidente adquiere mayor autonomía en el manejo de la coyuntura durante el periodo electoral y, consiguientemente, la iniciativa en la agenda de cara a la campaña, lo que puede desincentivar su uso por parte de la Asamblea en determinadas coyunturas. En todo caso, es un sistema de desbloqueo político más sencillo que el venezolano, pues deja en manos tanto del ejecutivo como del legislativo supuestos generales e indeterminados para forzar el pronunciamiento del cuerpo electoral, al tiempo que, como los supuestos de destitución presidencial y de disolución anticipada se implican mutuamente, resulta más claro el papel del pueblo como árbitro entre dos posiciones políticas enfrentadas. Algunos autores interpretan este mecanismo como una imposibilidad de imposición por parte de los dos poderes, lo que obligaría a una colaboración entre el Presidente y los partidos con representación parlamentaria en la dirección del Estado (Balda, 2008: 177).

Bibliografía

Avellaneda Sisto, Eloísa (1999), *El control parlamentario sobre el Gobierno y la Administración Pública*, Caracas, UCV-Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.

Balda, Rafael (2008), “Hacia un nuevo sistema de gobierno: diseño institucional del presidencialismo en la nueva Constitución del Estado ecuatoriano”, en R. Ávila, A. Grijalva y R. Martínez Dalmau (eds.), *Desafíos constitucionales: La constitución ecuatoriana de 2008*, Quito, Tribunal Constitucional-Ministerio de Justicia.

Brewer Carías, Allan (2004) *La constitución de 1999. Derecho constitucional venezolano*, 4ª edición, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana;

Cielo, Cristina et al (2008), *Participaciones periurbanas. Del control social a los movimientos sociales*, La Paz, Programa Poder Local-Centro Vicente Cañas-Plural Editores, 2008.

Combellas, Ricardo (2003), “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”, *Politeia*, 30, Caracas.

Criado de Diego, Marcos (2005), “Economía e federalismo nella Costituzione venezuelana del 1999”, en L. Cassetti y C. Landa (eds.), *Governo dell'economia e federalismi*, Turín, Giappichelli, 2005, pp. 145-156.

Díaz Revorio, Francisco Javier (2006), “El poder ejecutivo nacional”, en R. Viciano y L. Salamanca, *El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, Valencia, Tirant lo Blanch.

España, Raul et al. (2003), *El Control Social en Bolivia: Un aporte a la reflexión y discusión*, La Paz, Plural Editores.

Fernández Toro, Julio César (2006) “El nuevo paradigma del ejercicio del gobierno. El sistema de gobierno en la Constitución de 1999”, en R. Viciano y L. Salamanca, *El sistema político en la Constitución Bolivariana de Venezuela*, Tirant lo Blanch, Valencia.

Huntington, Samuel (1972), *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós.

Isunza Vera, Ernesto et al. (2006), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, México, CIESAS-Universidad Veracruzana-Porrúa.

López Michelsen, Alfonso et al. (2004), *El sistema parlamentario el mejor gobierno para Colombia*, Bogotá, Ámbito Jurídico, 2004;

Linz, Juan (1990) “Democracia: Presidencialismo o parlamentarismo”, en O. Godoy Arcaya (coord.), *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, pp. 43-108;

Linz, Juan (2009) “Democracia presidencial o parlamentaria: ¿Qué diferencia implica?”, en J. Montero y T. Jeffrey, *Obras escogidas vol. 4: Democracias, quiebras, transiciones y retos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2009, pp. 449-531;

Noguera Fernández, Albert (2009), “Reflexiones a partir del análisis del presidencialismo en la Constitución venezolana: acción de gobierno y articulación ejecutivo-ciudadanos”, en F. Palacios Romeo y D. Velázquez Reque (coord.), *Estudios sobre la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. X Aniversario*, Caracas, Procuraduría General de la República

Nohlen, Dietrich (1991), *Presidencialismo vs. parlamentarismo en América Latina*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales;

Nun, José (2001), *Marginalidad y exclusión social*, Fondo de Cultura Económica, Méjico.

O'Donnell, Guillermo (1998) “Accountability horizontal”, en *Ágora*, n. 8, 1998, pp. 5-34

Revilla Blanco, Marisa (2004), “Ciudadanía y acción colectiva en América Latina. Tendencias recientes”, *Estudios Políticos*, 27, Medellín (Colombia).

Rice, Roberta (2003), *Channelling Discontent: Impact of Political Institutions on Patterns of Social Protest in Contemporary Latin America*, Latin America and Iberian Institute Research Paper n° 40, Albuquerque, University of New Mexico.

Rondón de Sansó, Hildegard (2002), *Ad imis fundamentis: Análisis de la Constitución venezolana de 1999. Parte orgánica y sistemas*, Carcas, Ex Libris.

Sartori, Giovanni (1991), *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.

Serna de la Garza, José María et al. (2009), *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Storini, Caludia (2009), “El Poder Ciudadano. Una visión paradigmática del control social y de la participación ciudadana en la gestión del Estado”, en F. Palacios Romeo y D. Velázquez Reque (coord.), *Estudios sobre la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. X Aniversario*, Caracas, Procuraduría General de la República, pp. 399-400.

Valadés, Diego y et al. (2000), *El gobierno en América Latina. ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Velázquez, Fabio E. et al. (2009)., *Las otras caras del poder. Territorios, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*, Bogotá, Ediciones Foro-GTZ.

Viciano, Roberto et al. (2001), *Cambio político y proceso constituyente en Venezuela (1998-2000)*, Valencia, Tirant lo Blanch; Combellas, “El proceso constituyente y la Constitución de 1999”, en *Politeia*, n. 30, Caracas, IEP-Universidad Central de Venezuela, enero 2003.

Valadés, Diego (2008), *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM-El Colegio Nacional;