

Capítulo primero. Jefes de Estado y de gobierno	5
I. Jefe de Estado	5
II. Jefe de gobierno	19

CAPÍTULO PRIMERO

JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO

I. JEFE DE ESTADO

De manera tradicional se considera que el jefe de Estado es la persona que representa la unidad del Estado. En la actualidad los jefes de Estado desempeñan una función simbólica y ejercen actividades de orden ceremonial, no políticas. Con anterioridad las funciones de representación y de conducción política del Estado correspondían a una misma persona, por lo general un monarca. La diferenciación entre el jefe de Estado y el de gobierno surgió con los sistemas parlamentarios en el constitucionalismo moderno. El jefe de Estado se diferencia del jefe de gobierno en que es políticamente irresponsable, inviolable e inamovible. Esto se debe a que no realiza actos de gobierno. No depende, por ende, de la confianza del Congreso o del Parlamento. Sólo en casos excepcionales le corresponde fungir como una especie de “poder mediador”, en términos muy semejantes a como se entendió esta función equilibradora del poder por Gaetano Filangieri² en el siglo XVIII, y por Benjamin Constant³ en el XIX.

Zippelius⁴ ha propuesto un concepto muy sugerente al identificar al jefe de Estado como un “poder de reserva”. En efecto,

² *La scienza della legislazione*, libro I, cap. XI. Primera edición: Nápoles, 1780.

³ *Principes de politique*, cap. II. Primera edición: París, 1815. “El poder real (entendiendo por tal al jefe de Estado, cualquiera que sea la denominación que adopte) es un poder neutro”.

⁴ *Teoría general del Estado*, México, Porrúa-UNAM, 1989, p. 297.

el jefe de Estado no es una figura susceptible de encuadrarse en el modelo clásico de separación de funciones,⁵ entre otras razones porque la distinción entre jefe de Estado y de gobierno se fue configurando a lo largo del siglo XIX y se consolidó en el XX. Sin embargo, la idea de Zippelius del “poder de reserva” resulta muy adecuada para explicar algunas de las funciones centrales de los jefes de Estado. Entre éstas se encuentran las de proveer la integración de los órganos de gobierno en circunstancias excepcionales.

Numerosos sistemas constitucionales contemporáneos continúan sin diferenciar al jefe de Estado del de gobierno. Esos sistemas representan una forma no evolucionada de la organización del poder y conservan las características de la organización y el funcionamiento del poder durante el periodo de la ilustración; son una especie de arcaísmo dieciochesco, que básicamente se sostiene en los sistemas presidenciales que todavía siguen el modelo original de la Constitución de Estados Unidos. Sin embargo la práctica constitucional de este país indica que se han adoptado numerosas formas de control político que han transformado al sistema presidencial concebido conforme al modelo de *El Federalista*.⁶

5 La tesis de la separación de funciones aparece ya en Aristóteles (*Constitución de Atenas*), Polibio (*Historias*, VI), y es sustentada también por Séneca, a través de un discurso de Nerón ante el Senado (*cf.* Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 176). Locke (*The Second Treatise of Government*) también la desarrolló antes de ser ampliamente expuesta por Montesquieu. Aunque a veces se afirma que Montesquieu la identificó en el sistema británico, lo cierto es que también la fundamenta en los hallazgos históricos de Tácito. En cuanto a los aspectos que aquí nos interesan, el célebre libro XI del *Espíritu de las Leyes* de Montesquieu admite que el poder “de ejecutar las resoluciones públicas” recaiga en una sola persona. En la época de Montesquieu sólo había sistemas monárquicos y, según su concepción del poder, lo importante era que las monarquías actuaran conforme a la ley; sólo así se podía admitir que “el príncipe es la fuente de todo poder político y civil” (II, iv). En su tratado son escasas las referencias a los ministros e incluso se muestra poco atraído por la idea de asignar facultades a los colaboradores del monarca (II, v), señalando que delegación de responsabilidades a los visires o a los favoritos es propio de los reyes orientales o de los monarcas incompetentes.

6 Eso no obstante las recaídas autoritarias son posibles incluso en sistemas

En la elaboración de la Constitución de los Estados Unidos se impusieron las tesis de Hamilton, Madison y Jay, que abogaban por un presidente fuerte y prevenían en contra de los posibles abusos del Congreso. La Constitución de 1786 comenzó a experimentar importantes cambios en 1803, con motivo del caso *Marbury v. Madison*, que introdujo la revisión judicial de los actos legislativos. Sin que existiera previsión constitucional expresa, la Suprema Corte adoptó un criterio que contravenía la posición jeffersoniana de una rígida separación de poderes. Esta corriente cuestionó que las decisiones de los representantes del pueblo pudieran ser modificadas por jueces que carecían de mandato representativo.

Al margen de la polémica doctrinaria, el hecho relevante es que a partir de ese momento comenzaron a producirse conductas metaconstitucionales, sobre todo del Congreso, que culminaron con un intento de remoción del gabinete durante el gobierno de Abraham Lincoln. Las facultades de nombramiento y de remoción del presidente se han venido regulando por el Congreso mediante disposiciones restrictivas para el presidente. A tal punto se ha llegado en esta materia, que una discrepancia acerca de las atribuciones presidenciales para remover a los miembros del gabinete sin consentimiento del Congreso dio lugar a un juicio político en contra del presidente Andrew Johnson, quien en 1868 se salvó de la destitución por un solo voto de diferencia. Después de un largo proceso de ajuste, se ha alcanzado un razonable equilibrio entre el presidente y el Congreso, que dista mucho del concepto original de la Constitución estadounidense.

Jellinek⁷ señala que toda asociación requiere de una voluntad que la unifique. En el caso del Estado, que tiene el carácter de una asociación organizada, esa voluntad se expresa por un con-

tan desarrollados como el estadounidense. En Estados Unidos la guerra de Iraq de 2003 ha puesto de manifiesto los excesos del poder a los que se encuentra expuesto un sistema presidencial en el que no hay responsabilidad ministerial.

⁷ *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1954, pp. 409 y ss.

junto de órganos que se distinguen entre los inmediatos y los mediatos. Son órganos inmediatos del Estado aquellos cuya existencia resulta de las previsiones constitucionales y cuya desaparición “o desorganiza completamente al Estado o lo transforma fundamentalmente”; son mediatos los que dependen de los anteriores y cuya organización y atribuciones aparecen en normas derivadas de la Constitución. A su vez, los órganos inmediatos pueden ser originarios, si realizan actos de creación. En este caso “sus acciones corresponden a los fundamentos materiales del orden del Estado” y, por ende, sólo pueden ser establecidos por la Constitución. También hay órganos creados, cuya existencia deriva de la acción de los originarios. Ejemplo de los primeros es el pueblo soberano, y de los segundos el Parlamento.

En el esquema de Jellinek el jefe de Estado puede ser un órgano inmediato, pero sus facultades no en todos los casos son las mismas. Puede decirse que en los casos históricos los jefes de Estado (monarcas) que otorgaban cartas constitucionales, desempeñaban el papel de órganos inmediatos originarios; pero Jellinek también admite que las facultades de los jefes de Estado pueden irse difuminando hasta el punto de llegar “a la completa eliminación del poder del jefe de Estado”.⁸ En este caso no se plantea la eliminación del jefe de Estado, sino de su poder político. Así, el jefe de Estado puede seguir siendo un órgano del Estado, necesario por consiguiente para el funcionamiento de éste, pero investido tan sólo de atribuciones representativas y no decisorias.

Hacia principios del siglo veinte, Duguit⁹ afirmaba: “los jefes de Estado que personifican al gobierno son, en la mayor parte de los países europeos, hereditarios”. Según este criterio, la distinción entre república y monarquía reside en que en la monarquía el jefe de Estado es hereditario y en la república es desig-

⁸ *Ibidem*, p. 423.

⁹ *Manual de derecho constitucional*, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 173.

nado (por un órgano colegiado, como el Congreso o el Parlamento) o elegido (mediante sufragio popular directo o indirecto).

Por su parte Santi Romano¹⁰ subrayaba que el monarca, en tanto que jefe de Estado, no era un órgano del Estado, sino “un sujeto de autarquía” que fungía, entre otras cosas, “como fuente de todos los honores”, entre los que se encontraban los títulos nobiliarios. En ese tenor Romano agregaba que la diferencia principal entre el jefe de Estado en una república y en una monarquía residía en que en la primera desempeñaba una función representativa de una colectividad popular, en tanto que en la monarquía él se representa a sí mismo. Otra diferencia entre el jefe de Estado en una monarquía y una república reside en el carácter vitalicio que tiene en la primera y el temporal que le corresponde en la segunda.

En el caso de las escasas monarquías parlamentarias que todavía existen, el hecho de la sucesión hereditaria del jefe de Estado no afecta su relación con los otros órganos del poder. A diferencia de la etapa del poder absoluto de los monarcas, el espacio que les reservan las Constituciones contemporáneas es muy reducido, y las experiencias políticas de diversos Estados llevan a los monarcas actuales a no rebasar esos límites, en tanto que también suponen una condición para conservar su legitimidad. Excederse en sus atribuciones significaría poner en riesgo esa legitimidad y, con ello, la continuidad de su actuación.

En el constitucionalismo moderno la figura del jefe de Estado no tiene nada en común con la del monarca absoluto o, en general, del autócrata que ejerce, con o sin fundamento jurídico, el poder más amplio posible dentro de una organización política. Precisamente la supresión de ese fenómeno de concentración del poder es uno de los resultados del constitucionalismo moderno y contemporáneo. Desde luego subsisten algunas organizaciones políticas de corte tradicional, y hay sistemas políticos que sólo

¹⁰ *Principii di diritto costituzionale generale*, Milán, Guiffirè, 1946, pp. 209 y ss.

son constitucionales en la apariencia; pero aquí nos referimos solamente a la figura del jefe de Estado en un sistema constitucional positivo.

El sistema más próximo a la monarquía tradicional aparece hoy en los sistemas presidenciales donde no hay jefe de gobierno o, al menos, jefe de gabinete. Son los únicos casos en el constitucionalismo contemporáneo donde la jefatura del Estado y del gobierno se reúnen —como en las monarquías preconstitucionales— en una sola persona. Paradójicamente, en las monarquías constitucionales ese fenómeno ya no se produce y es en el sistema presidencial ortodoxo donde se sustituyó al monarca hereditario por un monarca elegido, que desempeña en forma simultánea las funciones de representación y de gobierno. Con todo, como se verá en este estudio, se advierte la tendencia a ir diferenciando constitucionalmente las figuras del presidente como jefe de Estado, y del jefe de gobierno o, en su versión germinal, del jefe de gabinete.

Al jefe de Estado le es aplicable la máxima británica “el rey no puede obrar mal” (*the King can do no wrong*), no en el sentido de que el monarca no se equivoca, sino en tanto que no tiene acerca de qué equivocarse, porque en general carece de facultades que vayan más allá de las meramente representativas. En términos generales el jefe de Estado es irresponsable en sentido político, justo porque no ejerce facultades de naturaleza política.

Se entiende por facultades de naturaleza política las concernientes a las decisiones de gobierno. En tanto que el jefe de Estado no participa en la iniciativa, elaboración, aprobación ni aplicación de las normas que rigen la vida del Estado, no ejerce facultades políticas. Esta circunstancia hace que el jefe de Estado sea políticamente irresponsable y, por lo mismo, desempeñe un papel que asegura la continuidad y la estabilidad en la vida del Estado. El jefe de Estado queda sustraído a las tensiones agonistas del poder y a la lucha de los partidos, colocándose por encima de las pugnas cotidianas de la política. Su función con-

siste en mantener el equilibrio y guardar una relación de neutralidad con relación a todas las fuerzas políticas.

En este sentido se explica que, además de las funciones ceremoniales, al jefe de Estado le corresponda, por lo general, la facultad de disolución de los congresos y parlamentos en los casos previstos constitucionalmente. Esto es comprensible porque se trata de una posibilidad propia de los sistemas parlamentarios, aunque ya ha sido adoptada por algunos sistemas presidenciales. En tanto que en los sistemas parlamentarios el jefe de gobierno normalmente es un miembro del propio Parlamento, no puede disolver el órgano del que él mismo forma parte.

Por otra parte la disolución del Parlamento o del Congreso que se lleva a cabo de conformidad con los requisitos de oportunidad y forma que establece la Constitución, no está sujeta, por razones obvias, al control político del propio órgano que es declarado disuelto. Aunque en este caso existe una decisión política, se aplica también el principio de la no responsabilidad del jefe de Estado en virtud de que la disolución parlamentaria es materialmente una decisión del gobierno que instrumenta formalmente el jefe de Estado.

El problema es mayor en los sistemas presidenciales que han admitido la disolución del Congreso, porque allí no existe la distinción entre las jefaturas del Estado y del gobierno. En los casos en los que procede la disolución congresual dictada por presidentes que son a la vez jefes de Estado y de gobierno, el argumento central consiste en que es una medida de defensa constitucional que sólo se aplica cuando se han verificado una serie de circunstancias relacionadas con la moción de censura a los integrantes del gabinete presidencial. La construcción de esa institución demanda una gran cautela, porque un diseño defectuoso puede significar una medida regresiva que acentúe el perfil de monarquía preconstitucional que todavía identifica a algunos sistemas presidenciales.

Un aspecto importante en cuanto al jefe de Estado es que las funciones que le sean atribuidas constitucionalmente, correspon-

dan a las que en realidad ponga en práctica. Esto depende en buena medida de que haya una adecuada relación entre esas atribuciones y la forma de elección del jefe de Estado. Un problema que con frecuencia se presenta, por un mal diseño constitucional, es el de la naturaleza plebiscitaria del jefe de Estado, máxime cuando a la vez desempeña las funciones de jefe de gobierno. Cuando el sistema adoptado para elegirlo es el mismo que se sigue para integrar los congresos, resulta difícil contener al jefe de Estado y de gobierno en los límites que le impone el marco constitucional. Este problema fue sorteado por la Constitución de Estados Unidos,¹¹ pero está presente en casi todas las Constituciones latinoamericanas. La tensión entre los órganos del poder se acrecienta cuando, además de que los presidentes y los congresos tienen la misma fuente popular de legitimidad, se exige para los primeros una mayoría absoluta. Esto sucede, sobre todo, en los sistemas electorales de doble vuelta.

La doble vuelta exagera la propensión autoritaria de los sistemas presidenciales en tanto que hace creer a los presidentes que disponen de una mayoría real. Esa percepción, siempre infundada en los casos en que se aplica la segunda vuelta, tiene muchas consecuencias adversas para los sistemas democráticos, entre otras cosas porque reduce o elimina los incentivos para la negociación política por parte de los presidentes. En esas circunstancias deja de ser relevante incluir en el gabinete a representantes de diversas corrientes políticas y se llegan a generar grandes tensiones, e incluso enfrentamientos, con los congresos.

11 Artículo II sección 1. Hamilton señalaba que con el sistema de elección indirecta se pretendía, entre otras cosas, evitar “los bajos trucos que provocan la popularidad”. *El Federalista*, LXVIII. Ha habido varios intentos por modificar el sistema; en 1953 fueron considerados ocho proyectos diferentes, pero se estimó preferible mantener un sistema basado en los votos electorales por estado, para subrayar el origen de la Federación y evitar los riesgos de confundir la base electoral del presidente con la del Congreso. Véase Pritchett, C. Herman, *La Constitución americana*, Buenos Aires, Tea, 1965, pp. 391 y ss. También Andrade, Eduardo, *Deficiencias del sistema electoral norteamericano*, México, UNAM, 2001, pp. 16 y ss.

Entre un presidente con mayoría artificial que actúe como si dispusiera de mayoría real, y otro que tenga que hacerlo como presidente minoritario, es preferible esta segunda opción, porque al menos le ofrecerá la posibilidad de superar su desventaja electoral incorporando al gabinete a quienes aporten estabilidad al gobierno por su capacidad de entendimiento con el Congreso. La segunda vuelta reduce las posibilidades de construir un sistema presidencial racionalizado, en tanto que mantiene e incluso acentúa la estructura monárquica del poder presidencial.

Una adecuada construcción constitucional del jefe de Estado debe corresponder al propósito del constitucionalismo moderno de racionalizar el ejercicio del poder. Este objetivo se consigue, en el caso del jefe de Estado, mediante tres mecanismos: una forma adecuada de elección; un esquema de facultades de ejercicio sistemático esencialmente protocolarias, representativas, mediadoras y certificantes; y una previsión de atribuciones suficientes, perentorias y excepcionales para la preservación o restauración del equilibrio en las relaciones entre los órganos de gobierno y de representación política.

En los sistemas constitucionales contemporáneos el jefe de Estado adopta el título de rey, cuando se trata de monarquías constitucionales, o de presidente,¹² cuando se trata de repúblicas parlamentarias; se utilizan otros títulos, pero son excepcionales (gran duque, príncipe, por ejemplo). En algunos sistemas tradicionales, donde además no se diferencia entre el jefe de Estado

¹² En el orden semántico la expresión “presidente”, adoptada primero por la Constitución de Estados Unidos y más tarde por las de América Latina, tiene su origen en el medioevo británico, donde se aludía como *preycedentis of the land* a los señores que ejercían el poder local. La voz hunde sus raíces en el indoeuropeo *sed* (sentarse), porque quien se “sienta al frente” (preside) denota el poder que ejerce sobre los demás. En cuanto a la voz “rey”, también corresponde a la familia indoeuropea *reg*, que en sánscrito derivó en *rají* (luego *rajá*) y en latín en *rex*. Aquí el sentido es más directo: significa conducir. La familia de la que derivan *king* y las voces semejantes, es nórdica (del finés *kuningas*) y a su vez entronca con la raíz indoeuropea *sker*, que significa “corona”, símbolo distintivo de los que ejercen poder monárquico.

y el de gobierno, se conservan las denominaciones originales (emir, sultán, por ejemplo). En las fórmulas constitucionales modernas sólo se registra un caso en que el jefe de Estado tenía, directa y exclusivamente, esa misma denominación. Se trató, empero, de un caso en el que ejercía de modo simultáneo las funciones de gobierno. En efecto, por ley del 10. de octubre de 1936, Francisco Franco adoptó el título de jefe de Estado español; sucesivas disposiciones normativas, que culminaron con la Ley Orgánica del Estado de 1967, ratificaron esa denominación. Aun cuando esta Ley establecía (artículos 13 y ss.) el Consejo de Ministros, constituido por el presidente del gobierno, el vicepresidente y los ministros, también señalaba que el jefe de Estado “dirige la gobernación del reino por medio del Consejo de Ministros”. El artículo 60. prescribía que “el jefe de Estado es el representante supremo de la nación; personifica la soberanía nacional; ejerce el poder supremo político y administrativo...”. Se ha discutido si Franco no quiso o no pudo coronarse; en todo caso, para no adoptar el título de presidente, que hubiera recordado a la segunda República, ni el de regente, que lo habría convertido en un titular precario del poder, ni el de rey, que habría suscitado reacciones claramente predecibles, optó por el de jefe de Estado. Sin embargo, las funciones que le atribuyó el orden jurídico correspondían a las de un jefe de Estado en un sistema totalitario o en un sistema monárquico preconstitucional.

En la actualidad la fusión del papel del jefe de Estado y del jefe de gobierno en los sistemas presidenciales está en proceso de ajuste. Se han adoptado, progresivamente, algunas medidas que si bien no separan las funciones, por lo menos tienden a atenuar la concentración del poder en el presidente. Entre esas medidas sobresale la figura del jefe del gabinete, que no es un jefe de gobierno, porque actúa bajo la dirección, y en muchos casos por delegación del presidente, pero que en todo caso desempeña tareas de naturaleza administrativa que por lo general incumbían al presidente. Además, en algunas ocasiones se han

establecido instrumentos de responsabilidad política para los jefes del gabinete, que también permiten disminuir la acción hegemónica de los presidentes.

La diferenciación de funciones entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno es clara en los sistemas parlamentarios. En algunos casos subsisten facultades atribuidas al jefe de Estado que son susceptibles de ser encuadradas como correspondientes al gobierno, pero se trata de elementos residuales del poder centralizado. Entre estos aspectos figura la jefatura de las fuerzas armadas, que algunos sistemas atribuyen al jefe de Estado.

El problema más complicado lo ofrecen los sistemas considerados intermedios. En este sentido existe confusión al aludir a esos sistemas, que algunos denominan “mixtos”, caracterizándolos como semiparlamentarios o semipresidenciales. En realidad no hay sistemas mixtos, en tanto que tampoco hay sistemas “puros”. Todos los sistemas políticos que tienen como denominador común una Constitución democrática, participan en mayor o menor medida de elementos que la teoría ha considerado propios del sistema presidencial o del sistema parlamentario. La combinación de esos elementos puede inclinarse por un factor presidencial dominante o un factor parlamentario dominante, pero en todo caso el constitucionalismo contemporáneo ha borrado los linderos que, a lo largo del siglo XIX, estuvieron presentes en los debates constituyentes.

También es importante registrar que hoy existe una amplia gama de sistemas constitucionales que han tomado por modelo la quinta República francesa, donde en ocasiones el poder se conduce como en un sistema presidencial, y en otras como parlamentario. Ese comportamiento alternativo depende de que el presidente disponga o no de mayoría en el Congreso o Parlamento. Cuando hay coincidencia, el sistema opera a manera de uno de corte presidencial; cuando no la hay, se aplican las reglas del sistema parlamentario. Repárese en que se trata de un sistema presidencial que, en ciertas circunstancias cuenta con elementos dominantes de naturaleza parlamentaria. En materia internacio-

nal, por ejemplo, el presidente francés actúa en todos los casos como jefe de Estado y de gobierno.

El modelo presidencial francés ha tenido una influencia más relevante que el estadounidense. El sistema presidencial estadounidense sigue basado en un sistema electoral indirecto en primer grado, en tanto que en Francia, a partir del golpe de Estado del 2 de diciembre de 1851, de Luis Napoleón, se introdujo el sistema presidencial plebiscitario. Cuando Charles de Gaulle comenzó a perfilar la ruta del constitucionalismo francés de la posguerra, dejó muy claro, en su discurso de Bayeux (1946), que Francia requería de un sistema presidencial fuerte. No consiguió establecer plenamente esta figura en el texto original de la Constitución de 1958, porque accedió a que la elección del presidente fuera indirecta (por un colegio electoral compuesto por aproximadamente ochenta mil electores). Pero en 1961 promovió una reforma constitucional, adoptada por referéndum, que restableció el principio bonapartista de la elección presidencial por sufragio universal directo. Este principio ya había servido como modelo a la mayor parte de los sistemas presidenciales desde mediados del siglo XIX.

Por lo anterior, y sólo para efectos esquemáticos, sería posible denominar como semiparlamentario al sistema cuyo antecedente es parlamentario y que actúa conforme al mecanismo alternativo introducido por la Constitución francesa de 1958, y como semipresidencial, al que en su origen era presidencial e incorpora elementos de oriundez parlamentaria. Sin embargo, en uno y otro casos estamos en realidad frente a variantes de cualquiera de los dos sistemas básicos. La doctrina coincide en que, con excepción del modelo de Westminster, ya no existen sistemas puros. La “presidencialización” de los sistemas parlamentarios y la “parlamentarización” de los presidenciales, obedece a razones políticas de gobernabilidad: hacer más estables a los primeros y más flexibles a los segundos. Este intercambio de características se produce, esencialmente, en el ámbito de los instrumentos de control político y se proyecta sobre las funciones que corresponden

a los jefes de Estado y de gobierno. De aquí que, para diferenciar con exactitud las atribuciones de uno y de otro, haya que estudiar cada sistema constitucional.

En cuanto a los riesgos de distorsión, debe apuntarse que en algunos sistemas constitucionales los jefes de Estado tienden a invadir las funciones del gobierno, en tanto que los jefes de gobierno no actúan de la misma forma con relación a las del jefe de Estado. Esto se debe a que es mucho más sencillo encuadrar al poder del gobierno que perfilar las tareas del Estado. Por esta razón hay que tener en consideración cuáles son las materias que en un sistema determinado competen al dignatario identificado como jefe de Estado, para establecer hasta qué punto se ajusta a los límites que le corresponden o se excede en cuanto a sus atribuciones. El exceso puede tener tres causas, susceptibles de presentarse aislada o conjuntamente: un mal diseño institucional; una decisión constitucional deliberada para generar un factor más de equilibrio en el ejercicio del poder, o una conducta política equivocada. Ésta, a su vez, puede provenir del jefe de Estado, que se extralimita; del jefe de gobierno, que se inhibe, o de ambos.

Para determinar qué tan lejos o tan cerca se encuentra un jefe de Estado del desempeño adecuado de su función, es conveniente determinar, según los criterios constitucionales dominantes, cuáles son las funciones que le conciernen. De manera directa, y en razón de su investidura, al jefe de Estado le corresponde:

- a) representar al país en el exterior;
- b) presidir actos protocolarios (simbólicos, como inauguraciones o desfiles, y académicos);
- c) recibir agentes diplomáticos;
- d) realizar consultas con las fuerzas políticas para la integración del gobierno, en casos de crisis;
- e) proponer al Parlamento o Congreso a quien, con motivo de disponer de la mayoría, deba hacerse cargo del gobierno. Esta

facultad tiende a desaparecer en los sistemas parlamentarios donde el jefe de gobierno es elegido directamente por los ciudadanos;

f) realizar los nombramientos del personal que le esté directamente adscrito.

Otro aspecto relevante es la relación del jefe de Estado con algún partido político en particular. Mientras que es razonable que el jefe de gobierno tenga una relación directa, incluso de liderazgo, con un partido, en el caso del jefe de Estado es deseable, y así ocurre de manera general, que no practique la militancia política de partido. Así sucede, por ejemplo, en las monarquías constitucionales y en la mayor parte de los sistemas parlamentarios republicanos. En el caso francés es muy claro el fenómeno opuesto, por el involucramiento de los presidentes en la gestión del partido al que pertenecen. Este es un elemento más para identificar la dualidad del presidente de Francia, conforme a la Constitución de la V República. La naturaleza arbitral de los jefes de Estado ha hecho que entre ellos y los partidos se establezcan relaciones de equilibrio y no de antagonismo. Su neutralidad política corresponde al poder de reserva a que alude Zippelius, y que convierte al jefe de Estado en un factor de estabilidad dentro del sistema constitucional.

A propuesta del gobierno, al jefe de Estado por lo general le incumbe:

- a) designar agentes diplomáticos;
- b) designar representantes consulares;
- c) concluir tratados internacionales;
- d) extender nombramientos;
- e) expedir títulos profesionales y académicos;
- f) conceder honores a nacionales y extranjeros;
- g) otorgar indultos;
- h) promulgar leyes;
- i) ejercer el veto;
- j) expedir decretos;
- k) convocar elecciones extraordinarias;
- l) convocar al Congreso o Parlamento;

- m) disolver el Congreso o Parlamento;
- n) otorgar la nacionalidad;
- o) dirigir mensajes al Congreso o Parlamento;
- p) declarar la guerra (con la participación que le corresponda al Congreso o Parlamento).

II. JEFE DE GOBIERNO

Se denomina jefe de gobierno a la persona que encabeza el órgano del poder encargado de definir las políticas del Estado; de aplicar y reglamentar las leyes en los términos que determine el órgano legislativo; de ejercer las funciones coactivas del poder; de organizar y dirigir la administración pública, y de prevenir, atenuar o solucionar conflictos de relación entre las fuerzas políticas. En los sistemas parlamentarios ese órgano del poder es colegiado, y sólo en algunos sistemas presidenciales es unitario, como se verá más adelante.

En tanto que el jefe de Estado desempeña las funciones formales del poder, el jefe de gobierno realiza las tareas materiales del poder. Desde la adopción de la idea de Estado por Maquiavelo, se han elaborado muchos conceptos para determinar qué es el Estado, pero cualquiera que sea el que se adopte, en todos los casos incluye a la totalidad de las instituciones jurídicas existentes en un espacio territorial y temporal determinados. Así, el gobierno forma parte del Estado. Pero mientras que éste es una entidad abstracta y cuenta por ende con una representación simbólica, el gobierno es un ente cuyos actos tienen efectos directos en la esfera de derechos y en la conducta de los individuos y de la sociedad.

Es necesario distinguir entre “gobierno” y “gobernar”.¹³ El gobierno es un órgano del poder; la gobernación es el conjunto

¹³ La voz “gobierno” procede del griego *kubernao*, que en su origen significaba “timonear” un barco; *kubernetes* correspondía a piloto o timonel. En su parábola del timonel, Platón (*República*, VI, iv) utilizó por primera vez la

de actos administrativos, normativos, jurisdiccionales y políticos que se llevan a cabo por el gobierno. Tradicionalmente se entendía que todos los órganos del poder formaban parte del gobierno; se partió de una idea omnicomprensiva que consideraba como propia del gobierno toda manifestación del poder. Por la influencia de la doctrina de la separación de poderes en el constitucionalismo moderno, se ha ido diferenciando entre los órganos que crean y aplican las leyes, enmarcando en el primer caso al llamado “poder” Legislativo, y en el segundo a los “poderes” Ejecutivo y Judicial. Se trata, desde luego, de una distinción convencional que ha probado ser muy endeble, porque esa taxonomía del poder obedece esencialmente a un propósito analítico de las diversas expresiones del poder. En realidad, los tres órganos del poder ejercen funciones normativas, administrativas y jurisdiccionales; por ende, la verdadera diferencia es de naturaleza adjetiva y no orgánica, porque reside en las funciones y no en quienes las llevan a cabo.

Fundamentalmente a partir del establecimiento del sistema parlamentario en el constitucionalismo moderno, el jefe de go-

analogía entre un timonel y los más adecuados conductores de la república: los filósofos. Por su parte, en *Política*, Aristóteles alude al *politikón* y al *no-mozetikón*, que indican la distinción entre el “hombre de Estado” y el “legislador”. Quienes traducen (Aubonett, Rackhman, Samaranch) *politikón* como “hombre de Estado”, lo hacen teniendo en cuenta el concepto griego de ciudad-Estado (*polis*). Sin embargo, inspirado por Platón, Aristóteles también hace frecuentes referencias al *kubernetes* (1276 b, 1282 a, 1324 b, por ejemplo), para aludir al profesional que sabe reconocer el rumbo y dirigir una embarcación, como corresponde a quien orienta las acciones de la política. En la Grecia clásica si un hombre ejercía el poder, era un rey (*basilikós*); pero si desempeñaba sus funciones de mando conforme a las reglas de la sabiduría, era un “político” (Aristóteles, 1252 a). En la terminología de *La República* y de *Política*, que fue seguida durante siglos, el gobernante era aludido como *politikón*. En el Renacimiento, Maquiavelo recoge la voz “príncipe”, para denotar al gobernante. En la actualidad el significado de político no es equivalente al de gobernante, pues se entiende que todos los gobernantes ejercen la política, pero no todos los políticos gobiernan. Gobernante, por ende, ha venido a ser una especie del género político.

bierno es la persona encargada por el Parlamento para ejercer funciones de conducción política. Como se dijo más arriba, en los sistemas presidenciales el jefe de gobierno es también jefe de Estado, aunque en algunos de estos sistemas las funciones de naturaleza administrativa tienden a asumirlas, progresivamente, los jefes del gabinete.

En los sistemas parlamentarios el jefe de gobierno suele denominarse primer ministro, presidente del consejo de ministros, presidente del gobierno o incluso sólo jefe de gobierno. En algunos casos, sin embargo, se han adoptado denominaciones tradicionales, como la de “canciller”. En el orden protocolario corresponde la precedencia al jefe de Estado, precisamente por su función de representación simbólica, aun cuando el ejercicio del poder jurídico y político recae en el jefe de gobierno.

La figura del jefe de gobierno surgió merced a un proceso evolutivo del ejercicio del poder, que permitió complementar la idea de representación política con la de responsabilidad política. Si bien los procedimientos electorales para garantizar la representación democrática se fueron transformando muy lentamente, hasta consolidarse en el siglo XIX, existen elementos de representación protodemocrática desde la Edad Media. La responsabilidad política, por su parte, adquirió su proyección moderna en el siglo XVIII, en Gran Bretaña.

El Consejo Privado es un órgano de consulta del monarca británico que ha existido desde la Edad Media. A la muerte de la reina Ana (1714), su sucesor, Jorge I, elector de Hanover, imprimió involuntariamente un giro a la política británica. Su precario dominio del idioma inglés y sus prolongadas ausencias del territorio británico lo llevaron a delegar funciones en algunos de los integrantes del Consejo Privado y a constituir un “gabinete” (el grupo de trabajo tomó este nombre por el pequeño recinto donde comenzaron a sesionar). Actualmente las funciones del Consejo Privado son estrictamente formales; está compuesto por más de cuatrocientos miembros entre los que por costumbre siempre figura el grupo reducido de quienes integran el gabinete.

En un principio se identificó al ministro más cercano de Jorge I como *chief minister* (ministro jefe). Ejercieron esta función James Stanhope, por poco tiempo, y Robert Walpole, durante un largo periodo. Es a este último a quien se suele identificar como el primer “primer ministro”. La principal consecuencia política y jurídica de que el “gabinete” sesionara sin la presencia del monarca y de que lo encabezara un ministro, consistió en una progresiva vinculación del gobierno con el Parlamento, ante el que comenzó a rendir cuentas y de cuya confianza acabó dependiendo. Esto no obstante transcurrieron doscientos años hasta que en 1917, en una ley del Parlamento, se mencionó por primera vez al primer ministro.

La aparición del primer ministro representó un giro de enorme importancia en el ejercicio del gobierno. Durante el siglo XVI se había ido consolidando, en las principales cortes europeas, la figura de los ministros-favoritos de los monarcas, entre quienes figuraron Richelieu, Olivares y Buckingham. Ya en el siglo XVII, Felipe IV de España escribía: “a éste (ministro principal) se suele encargar el oír a ministros y negociantes para informar a la cabeza (el rey) de sus pretensiones...”¹⁴

La aparición de los ministros-favoritos estuvo directamente relacionada con la creciente concentración del poder monárquico, que también aumentó las exigencias de la vida cortesana. Incluso los monarcas más laboriosos e involucrados en las tareas de gobierno, tuvieron que descargar parte de su trabajo en subalternos de su entera confianza. Poco a poco se fue gestando la función de un virtual jefe de gobierno que si bien dependía del monarca,

¹⁴ Elliot, John, *et al.*, *El mundo de los validos*, Madrid, Taurus, 1999, p. 19. En los sistemas islámicos también se conoció, desde la Edad Media, la figura del visir, cuya influencia, positiva o negativa, ha sido bien reflejada en los amenos relatos de de la época. Véase, en especial, la historia del visir Schemmás (Anónimo, *Las mil y una noches*, Madrid, Aguilar, 1969, noche 494). La tradición oriental de los ministros la corrobora uno de los textos más antiguos debidos a un ministro, el *Arthasastra*, del siglo III a. C. Cfr. Peña, Ernesto de la, *Kautilya o el Estado como mandala*, México, Pórtico de la Ciudad de México, 1993.

llegó a generar nexos inversos de dependencia, prevaleciendo circunstancialmente la voluntad del favorito sobre la del monarca mismo.

De cualquier forma el ministro-favorito (también llamado “válido”) era responsable sólo ante el monarca. A diferencia de este funcionario, el primer ministro pasó a ser responsable ante los representantes parlamentarios. Si bien en el caso británico este fenómeno sirvió para subrayar la naturaleza soberana del Parlamento, en los demás sistemas constitucionales la responsabilidad de los gobiernos ha servido para fortalecer el principio de la soberanía popular. Allí donde todavía no se desarrollan los instrumentos adecuados para reclamar la responsabilidad de los integrantes del gobierno, está pendiente también una de las expresiones de la soberanía popular.

La forma de ejercer la jefatura del gobierno está relacionada con la forma de gobierno que la Constitución adopte. En este sentido la tipología más útil es la que ofrece Kart Loewenstein.¹⁵ De acuerdo con su doctrina, basada en la distribución del poder, sólo hay dos modelos para identificar el proceso gubernamental: el constitucionalismo y la autocracia. Hay constitucionalismo cuando una pluralidad de agentes y órganos políticos participan en las decisiones del poder; hay autocracia cuando esas decisiones están concentradas en una persona o en un solo órgano colegiado (junta, asamblea, partido, etcétera). Según la prevalencia de los rasgos de una organización política, podremos decir si estamos ante un proceso constitucionalista o autocrático.

Por otra parte, en las Constituciones contemporáneas se tiende a organizar al poder como sistemas parlamentarios o presidenciales (con relación a las llamadas “formas mixtas”, véase el apartado anterior). Estos sistemas son susceptibles de ser examinados de acuerdo con la tipología de Loewenstein, para determinar si corresponden o no al concepto del constitucionalismo.

¹⁵ Cfr. Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1964, esp. pp. 73 y ss.

En todos los sistemas parlamentarios está diferenciada la función del jefe de Estado y de gobierno; en cambio, en los sistemas presidenciales se produce todavía la integración de ambas funciones. Esto no obstante las tendencias son en el sentido de avanzar en la distribución del poder, por lo que numerosos sistemas presidenciales están adoptando, cada vez en mayor medida, estructuras y procedimientos que delegan atribuciones en el gobierno y lo someten, así sea parcialmente, a diversas formas de responsabilidad ante el Congreso. La institución del “jefe del Ejecutivo” unipersonal y políticamente irresponsable es un vestigio del constitucionalismo del siglo XIX que tiende a desaparecer en los sistemas más descentralizados.

El problema más delicado que se trata de resolver en un sistema presidencial es el de su rigidez, en tanto que en un sistema parlamentario el asunto más sensible es el de su estabilidad. Por eso, en los sistemas parlamentarios se tiende, de manera parcial, a la “presidencialización”, en el sentido de hacerlos más estables. Esto se ha conseguido fundamentalmente con la fórmula de la moción de censura constructiva, introducida por la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (artículo 67). De acuerdo con esa forma de censura, la remoción del Canciller (jefe de gobierno) sólo procede cuando la Dieta Federal (*Bundestag*) al manifestar su desconfianza también elige a un sucesor por mayoría absoluta de sus miembros. La dificultad política de que los representantes se pongan de acuerdo en destituir a un canciller al mismo tiempo que en el nombre de quien debe sustituirlo ha representado un factor de estabilidad. Esta institución se ha convertido en un modelo que va siendo adoptado por un número creciente de Constituciones.¹⁶ El efecto negativo de este mecanismo de censura consiste en que, a diferencia de los sistemas presidenciales donde el periodo del titular es fijo, en los nuevos sistemas parlamentarios la permanencia en el cargo de los jefes de gobierno tiende

¹⁶ Es el caso de las Constituciones de España (artículo 113.2) y Polonia (artículo 158), por ejemplo.

a hacerse indeterminada, introduciendo así un elemento de tirantez política que antes no estaba presente. Esta es una verdadera paradoja, porque el factor de estabilidad parlamentaria garantiza una tan larga permanencia que, a la postre, las situaciones de tensión se acumulan en perjuicio del gobierno.¹⁷

Al gobierno le incumben cuatro tipos de funciones: políticas, normativas, administrativas y jurisdiccionales. Son funciones políticas las que conciernen a la designación de los titulares de los cargos públicos; a las relaciones con los demás órganos del poder y con las organizaciones políticas; a la forma de aplicación de los principios constitucionales que establecen obligaciones prescricionales en favor de los gobernados; a la adopción de planes, programas y disposiciones generales conducentes a actualizar, garantizar y desarrollar los derechos individuales, colectivos y culturales; a la política de comunicación, y a las relaciones con otros Estados. En el ejercicio de sus funciones políticas el gobierno se debe ajustar a las previsiones constitucionales, pero con fundamento en éstas también puede proponer reformas a la Constitución. Las funciones políticas incluyen los procedimientos no regulados, pero no contrarios a derecho, de contención y acuerdo con otras fuerzas políticas.

Son funciones normativas la formulación de reglamentos, instructivos, manuales, circulares y normas técnicas. Estas últimas contienen enunciados de orden técnico, pero su observancia es vinculante para productores y prestadores de servicios. En el ejercicio de las funciones normativas el gobierno debe sujetarse a lo dispuesto por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes orgánicas y reglamentarias de la propia Constitución.

¹⁷ En 1996, por ejemplo, Luis María Ansón, director del influyente diario español *ABC*, declaró que, ante la imposibilidad de utilizar los mecanismos de control político para poner fin al gobierno de Felipe González, que duraba ya trece años, y ante el fuerte impacto electoral que todavía mostraba el presidente del gobierno, fue necesario “rozar” la estabilidad del gobierno mediante rumores y versiones que influyeron entre los electores. Véase Valadés, Diego, *El control del poder*, cit., p. 269.

Son funciones administrativas la captación tributaria; la realización de obras públicas; la prestación de servicios públicos (sanitarios, educativos, asistenciales, urbanos, registrales, etcétera); el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones; la celebración de contratos; la organización y funcionamiento del servicio civil; la organización y funcionamiento de los servicios de seguridad; la policía administrativa; los actos de dominio público; el procedimiento administrativo. En el ejercicio de las funciones administrativas, el gobierno tiene que sujetarse invariablemente a los principios del Estado de derecho que implican, entre otros aspectos, que sólo puede actuar conforme a normas expresas de competencia.

De acuerdo con los diferentes sistemas, las funciones jurisdiccionales se ejercen a través del sistema contencioso y de los demás tribunales de naturaleza administrativa que, por lo mismo, no forman parte de la estructura del órgano judicial del poder. Su funcionamiento en ningún caso excluye el control jurisdiccional de la administración. En el ejercicio de estas funciones el gobierno tiene que actuar conforme al principio de legalidad.