

RELACIONES EJECUTIVO - LEGISLATIVO

MESA REDONDA

- PARTICIPANTES:**
- Néstor Pedro Sagües
 - Rubén Hernández Valle
 - Luis Carlos Sábica Aponte
 - Antonio Torres del Moral.
- MODERADOR:** - Jorge Power Manchego-Muñoz

NESTOR PEDRO SAGÜES

Desde luego, las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo pueden estudiarse en diferentes niveles. Uno de ellos es el normativo, pero no son las mismas relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en un régimen presidencialista que un régimen parlamentario. A la vez, dentro de un régimen parlamentario presidencialista podemos distinguir diferentes tipos de intensidad entre las ecuaciones de poder, entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, según sea un presidencialismo puro o uno mixto, y el mismo modo parlamentarismo puro u otro atenuado.

Por lo tanto, en buena medida, las conexiones entre estos dos poderes son tributarias del programa constitucional que figure dentro del modelo político elegido por la Constitución; pero no era mi propósito referirme aquí a la dimensión normativa del problema; tal vez prefiero dejarla en manos de los otros expositores.

Mi intención sería tocar algunos puntos, tres o cuatro, concernientes al ámbito existencial. Partiendo del supuesto de que la Constitución no es únicamente un manojo de

normas, normas emanadas tanto del derecho formal del texto constitucional, como del derecho constitudinario constitucional. Sino que la Constitución es también un conjunto de conductas de actos de comportamiento, esto vendría a constituir la dimensión enfática, la dimensión existencial o sociológica del derecho constitucional, que es tanto o tal vez más importante que la dimensión normativa, porque a fin de cuentas, cuál es el valor de una norma constitucional, si luego la realidad nos muestra una brecha, un amplio espacio de diferencia entre el programa normativo y la realidad fáctica.

“ . . . podríamos decir que la norma constitucional vale en la medida en que la realidad refleje su adaptación con ese precepto constitucional. ”

En términos, tal vez muy crudos, podríamos decir que la norma constitucional vale en la medida en que la realidad refleje su adaptación con ese precepto constitucional. Un filósofo de derecho, como Werner Goldschmidt, clasificaba las normas entre otros tipos de clasificación, de esta manera: normas exactas o normas inexactas.

Calificando como normas exactas aquellas que tienen correspondencia con la realidad y como normas inexactas aquellas que no reflejan dentro de esa realidad.

En el ámbito fáctico o realista o sociológico del derecho constitucional me gustaría marcar tres o cuatro fenómenos que pueden distorsionar completamente un programa

constitucional de tipo normativo. En materia, por ejemplo, de los controles que el Poder Legislativo puede y debe ejercer, a lo menos normativamente, sobre el Ejecutivo. Esos cuatro fenómenos que deseo mencionar son el edonismo, el fenómeno de partidismo, el fenómeno de liderazgo presidencial y la problemática del coraje judicial.

Con referencia al primero, el edonismo, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo y el papel de fiscalización que ejerce el Parlamento sobre el Ejecutivo, pueden verse seriamente comprometidos si el Parlamento omite por facilismo cumplir sus funciones. En algunos países el Parlamento incumple el programa constitucional, ¿por qué?, porque es más fácil incumplirlo y hay dos fenómenos que en algunos países matizan esta situación. El caso, por ejemplo, de la delegación de competencias algunas veces al margen o contra lo dispuesto por el texto constitucional. Y eso ¿por qué?, porque es más cómodo en lugar de legislar dejar que el Ejecutivo legisle.

El grupo de normas delegadas por el Parlamento al Poder Ejecutivo puede ser en ciertos casos realmente asombroso. Otra manifestación fáctica de esto en algunos países, no digo que sea el caso del Perú, es la de los decretos de necesidad de urgencia, cuando el Poder Legislativo permite que el Ejecutivo los dicte y aun permitiéndolo cuando no los revisan posteriormente.

En el caso argentino, por ejemplo, en 135 años constitucional, hubo solamente 15 decretos de necesidad de urgencia. Durante 6 años de la administración de Alfonsín hubo 15 más, y durante 4 años de la administración Menem contra esos 30 decretos que teníamos de antes 15 más 15, hay 250. De esos 250 decretos de necesidad de urgencia

dictados por la última administración, el Parlamento solamente revisó unos pocos y derogó prácticamente a uno solo, era el decreto que eliminaba la jubilaciones de privilegio de los legisladores. Esto llama la atención, por lo tanto, y nos muestra un fenómeno que el constitucionalista no puede dejar de ignorar. La cuestión, como digo, es de facilismo parlamentario en algunas situaciones.

Otro fenómeno interesante, para tener en cuenta en el ámbito de realidades, es el vicio de partidismo. ¿Qué quiere decir esto?, que

“... algunas veces cuando el mismo partido político gobierna en el Ejecutivo y es mayoría dentro de la legislatura, el grado de control o de fiscalización que realiza el Parlamento sobre el Ejecutivo, tiende a disminuir sensiblemente.”

algunas veces cuando el mismo partido político gobierna en el Ejecutivo y es mayoría dentro de la legislatura, el grado de control o de fiscalización que realiza el Parlamento sobre el Ejecutivo, tiende a disminuir sensiblemente. Esto implica una ausencia de autocritica, una crisis de fiscalización de los partidos que ven mal, que consideran impropio controlar al subpresidente, cuando éste se encuentra, repito, al frente del Ejecutivo.

La ausencia de espíritu de autocritica no es una constante, hay países como Estados Unidos donde sus partidos o los partidos mayoritarios controlan al Presidente aún cuando el Presidente pertenezca al mismo

partido mayoría en el Senado o en la Cámara de Diputados. Esto remite a una pregunta importante para definir el rol del Parlamento con relación al Ejecutivo y es la existencia, o no, de una sociedad de lealtades institucionales superiores a las lealtades partidistas y personales. Cuando en los hábitos de una comunidad e indiosincracia de un pueblo predominan las lealtades institucionales, sobre las personales, el control del Parlamento sobre el Presidente aún siendo de su mismo partido es posible. Por el contrario, si predominan las lealtades personales y partidistas el control de fiscalización disminuye.

El tercer fenómeno que debía marcarse en este juego de las relaciones Ejecutivo y Legislativo es la no presencia de un fuerte liderazgo personal. Una frase muy común en el fascismo era la siguiente: el Duce siempre tiene la razón. En nuestro países a menudo existe una frase análoga «el Presidente siempre tiene razón».

Esta tesis es desde luego un dogma que carece de sentido. El Duce puede equivocarse, el Presidente puede equivocarse también. ¿Por qué?, porque los partidos en el Parlamento aceptan, algunas veces, esa situación de pleitesía hacia el Presidente. ¿Por qué desaparece el espíritu de autocritica?, será que tal vez en ciertos Estados prevalece una imagen oriental del poder, es decir, la concepción del poder presidencial como algo divino, como algo sagrado, una especie de herederos de los reyes, herederos también de un poder dinástico o de un poder que trasciende a lo humano.

Por el contrario, en países como los anglosajones donde la imagen del poder es más bien de tipo contractual y, por lo tanto, limitado, el rol de control y de fiscalización

del Parlamento tiende a ser más fuerte que los países de la cuenca mediterránea.

Finalmente, en este juego de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, cabe contemplar una última faceta de análisis, siempre en el ámbito de las realidades. Por qué no hay control Judicial frente a los desbordes del Poder Ejecutivo, por qué la adjudicación no es más audaz en su tarea de fiscalización de la gestión presidencial.

Sabemos que una vieja concepción insiste en la tesis de la existencia de cuestiones políticas no judiciales. Frente a los desbordes del Ejecutivo, muchos tribunales optan por decir: esto no es cosa mía, esto es cuestión exclusiva del Congreso y exclusiva del Presidente.

La teoría del control judicial de los actos del Estado fue inventada por el Poder Judicial. Según el esquema norteamericano no existía la constitución, no existe ninguna norma, la constitución norteamericana que diga que el Poder Judicial debe controlar la constitucionalidad de las leyes.

Bien, del mismo modo, ese Poder Judicial que inventó la teoría del control judicial de constitucionalidad y de fiscalización constitucional, inventó la teoría de las cuestiones políticas no judiciales. Para algunos esto fue un gesto de prudencia, el Poder Judicial controla la constitucionalidad de las leyes, pero cuando el asunto es muy complicado y muy delicado y la sentencia judicial corre el riesgo de ser desobedecida, el Poder Judicial dice: «esto es cuestión política no judicial», siguiendo una regla, a un consejo de la experiencia. No ordenes a aquéllos que te van a ser desobedecido.

El número de cuestiones políticas no

judiciales tiende a restringirse dentro del ámbito del derecho comparado, pero no lo hace todavía del modo suficiente. Tal vez, algo que explique la falta de control judicial de los excesos del Ejecutivo y de la invasión de áreas del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, se ha debido a que en muchos países los jueces, sobre todo las Cortes Supremas, son nombrados por el Poder Ejecutivo, con o sin acuerdo del Senado.

Esta nominación crea generalmente una suerte de dependencia del Juez hacia el titular del Ejecutivo. En un fallo, relativamente reciente la Corte Suprema de Argentina reconoció que el Presidente legislaba desde hace tiempo y que iba seguir legislando en el futuro. Y que legislaba no solamente por delegación legislativa sino por asunción de errores legislativos. Esto finalmente quiere decir usurpación de errores legislativos.

Para la Corte Suprema esa invasión de competencia legislativa no merecía reproche constitucional mientras el Congreso no objetara lo actuado por el Presidente, y la Corte llegó concluir que en cierto caso el Congreso no podía cumplir los roles o papeles que la propia constitución le encomendaba al mismo Congreso.

Esto hace pensar algunas veces, cómo en las crisis de la declinación de la autoridad legislativa y en la hipertrofia de las competencias presidenciales, el Poder Judicial puede convertirse en un cómplice de ese deslizamiento de competencias. Todo esto no está imaginado; todo esto no está descrito por la Constitución; todo esto no está programado por ella, pero son datos que emergiendo de la realidad jurídica, van generando paradójicamente, normas de derecho consuetudinario constitucional,

opuestas a la constitución formal que en último instancia terminan aplastando a ésta. Gracias.

ANTONIO TORRES DEL MORAL

Me voy a referir a las relaciones de parlamento y gobierno, en el sistema parlamentario, que es el que predomina en Europa y, concretamente, en España.

En el sistema parlamentario, por decirlo muy esquemáticamente, el gobierno procede del parlamento, digamos en el diseño del modelo. El Gobierno cuenta con la confianza del Parlamento, bien expresa, es el caso de la investidura en España, o bien tácita en el caso francés y que se supone que se cuenta con la confianza del Parlamento mientras no se presente una moción de censura; o se pierde o se gana por parte del parlamento dicha la moción.

Hay, dice la doctrina, se da como una especie de contrato de legislatura entre el Parlamento y el Gobierno, de tal manera que se ponen de acuerdo en la investidura o en la confianza, se ponen de acuerdo sobre la política a desarrollar durante esas legislaturas durante 4 ó 5 años, depende del país.

De tal manera que entre el Gobierno y el Parlamento hay, digamos, la mayoría del Parlamento. Hay una misma corriente ideológica dominante. En el Gobierno domina hasta el monopolio porque es homogéneo. En el Parlamento digamos que solamente la mayoría y hay una presencia de minoría que esto es muy importante en la democracia, pero al fin y al cabo, la mayoría responde a la misma corriente, la misma ideología y el mismo programa que la del Gobierno.

Frente a un primer momento en el que se entendió que el Gobierno es un delegado en el Parlamento para así decirlo, en la actualidad dada la disciplina de los partidos políticos en el Parlamento y en el Gobierno, digamos que al Gobierno accede algo así como la plana mayor del partido o de la coalición de partidos que ha ganado las elecciones y forman la mayoría en el Parlamento. De tal manera que en vez de ser el Parlamento quien dirige al Gobierno, hoy en día esa plana mayor de esa mayoría parlamentaria que forma el Gobierno es quien dirige realmente al Parlamento, si a esto unimos la personalización de las elecciones en los últimos tiempos veremos cómo va cobrando un tinte bastante intenso esa preeminencia tan cantada por la doctrina, preeminencia del Gobierno sobre el Parlamento.

Las elecciones últimamente en Europa es decir parlamentarias, se hacen ya no para elegir no tanto en el terreno de los hechos formalmente sí, jurídicamente sí, pero en el terreno de los hechos no tanto para elegir 400 ó 500 ó 350 diputados como en España, cuanto para decidir entre dos o tres programas de Gobierno, dos o tres equipos de Gobierno, dos o tres posibles presidentes de gobierno, de manera que hay una cierta personalización de las elecciones; lo cual es muy claro en Francia, España y en Alemania y también en Inglaterra como es conocido por todos.

Con esa personalización de las elecciones, de tal manera que los electores realmente están votando Presidente de Gobierno en su intención y con la confianza que se cuenta con el Parlamento bien expresa, o bien, tácita como he dicho al principio, cabe deducir que el Gobierno tiene una similar bien que indirecta, pero similar y legitimidad democrática a la del Parlamento.

Eso significa en la actualidad, en la teoría de la división de poderes, es que - Montesquieu y sobre la cual se nos ha ilustrado esta mañana pertinentemente, en la actualidad, no se presenta tal como Montesquieu la definía de Parlamento-Gobierno, sino mayoría-minoría (Gobierno-oposición). Se trata de que un partido o una coalición de partido, que gana las elecciones parlamentarias también ocupa el Gobierno. Hay un autor italiano- Elias que habla del partido que gana las elecciones, por tanto ocupa la mayoría del Parlamento y todo el Gobierno, es el partido de ocupación del poder.

El partido que ocupa el poder o -dirige desde el Gobierno la política del Estado y dirige también al Parlamento, de tal manera que tal partido no solamente ejerce las facultades propias de Gobierno, de dirección política del Ejecutivo, sino que además interviene aunque sea desde el punto de vista de la dirección, interviene en las del Legislativo, en las del Parlamento. Así, por ejemplo, en su iniciativa legislativa que realmente cubre el noventa o noventa y tantos por ciento de los proyectos de las leyes que -agregan el Parlamento que competen al parlamento e intervienen también en la facultad normativa mediante los decretos leyes, la emanación de legislación con rango de ley. Decretos leyes para obtener- de urgencia o decretos legislativos, etc.

Tal es la preeminencia de ese Gobierno sobre el Parlamento en el actual funcionamiento - no diseño constitucional, pero sí en el actual funcionamiento de la democracia de partido, en la democracia de hoy, que lo que se hace verdaderamente necesario es que el Gobierno sepa utilizar prudentemente esa facultad, esa posición de preeminencia, para

que no se cercenen los derechos de las minorías, dado que en la democracia no solamente es el Gobierno de la mayoría sino el Gobierno de la mayoría con el respeto y las garantías de los derechos de las minorías por decirlo con una sola palabra, la democracia no debe confundirse con el democratismo, no es democrático lo que extrema el democratismo en un momento dado, quizás de

“ . . . lo que se hace verdaderamente necesario es que el Gobierno sepa utilizar prudentemente esa facultad, esa posición de preeminencia, para que no se cercenen los derechos de las minorías, dado que en la democracia no solamente es el Gobierno de la mayoría sino el Gobierno de la mayoría con el respeto y las garantías de los derechos de las minorías . . . ”

exaltación patriótica brillante, sino que prudentemente de una manera un tanto gris menos brillante pero muy eficaz en el día a día lo que permite que día a día y siempre siga habiendo democracia. Muchas gracias.

LUIS CARLOS SACHICA

La doctrina y las normas constitucionales han diseñado esquemas de efectos donde funcionarían las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo sobre ruedas. Sin embargo, a mí me alarman, como constitucionalista, dos fenómenos que se están presentando en estos días en todo el mundo, ya no sólo en

Latinoamérica, porque casos como el de Rusia (dramático), en estos días o situaciones como las de Brasil, Venezuela, Guatemala, Perú, etc., nos están indicando que las fórmulas constitucionales no funciona tan bien como quisiera.

La verdad es que creo que los constitucionalistas vamos a tener que hacer un inmenso esfuerzo para replantear las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo porque algo no está funcionando bien y la verdad es que el enfrentamiento es cada vez más frecuente y más — y esto no puede tener siempre las salidas extremas, de una parte el cierre del Congreso, bloqueo del Congreso, la paralización de la otra rama del poder público, ni tampoco la contraria del juzgamiento del Presidente de la República en una situación que siempre causa un traumatismo difícil de salvar en cualquier situación institucional por sólida que sea.

De manera que a mí se me hace que los constitucionalistas tenemos que reestudiar el problema y no contentarnos con el esquema tan fácil. El Ejecutivo es simplemente el Ejecutivo, porque resulta el Ejecutivo en la actualidad no quiere ser solo Ejecutivo. El Ejecutivo se quiere salir de su función ejecutiva, el Ejecutivo en el caso especialmente del presidencialismo latinoamericano que radica en la misma persona, podría estar inmerso como el de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Jefe del Ejército, Jefe de la mayoría parlamentaria, Jefe de Partido, nos obliga a repensar esta cuestión en busca de nuevos mecanismos de equilibrio de concertaciones, seguramente de arbitraje cuando se presenten crisis institucionales por enfrentamiento entre las dos ramas del poder. Evidentemente es esencial en estas relaciones, una definición muy clara del estatuto de la oposición, si esas reglas son claras.

Si se respetan los derechos de las minorías que no están en el Gobierno, yo creo que la cosa empieza a funcionar mejor, pero no basta con eso, yo creo que es necesario que existan mecanismos de concertación en área de conflicto forzoso entre el Legislativo y el Ejecutivo. Colombia se maneja con gran fluidez la relación Legislativo-Ejecutivo, mediante contactos directos cada vez más frecuentes entre el Presidente de la República y los grupos parlamentarios para buscar acercamientos, para abrirle paso al Proyecto de Gobierno y para buscar un manejo nacional de las cuestiones que afectan a todos sin enfrentamiento de partido.

Recientemente, un senador colombiano presentó un proyecto de reforma constitucional, en el cual se propone establecer una especie de gran consejo de estado, en el cual están presentes los altos dignatarios de las tres ramas del poder público, que sería precisamente un foro de concertación de diálogo y de entendimiento entre los altos poderes del Estado en momento de crisis. Es pensable también que se pudiera de alguna manera buscar precisamente la rama judicial y, en un momento dado, zanjara dificultades sirviendo de árbitro en situaciones de conflicto y de delicado manejo político. A mí me impresionó mucho que en Rusia tan pronto como empezaron a producir estos acontecimientos de las últimas horas, en cuestión de minutos el tribunal constitucional declaró que la situación era irregular, que se estaba actuando al margen de la constitución y se veía un mecanismo judicial de ellos, es más pronto menos lento que el nuestro y con mucho más carácter a veces que los tribunales de constitucionalidad de nuestros países.

Yo siento que no podemos estar tranquilos los constitucionalistas, ateniéndonos a los viejos esquemas clásicos de las relaciones Ejecutivos-Legislativo porque la situación ha cambiado fundamentalmente en provecho del Ejecutivo en toda la forma de Estado y en toda la forma de Gobierno y, necesariamente, la conducción del Estado está recayendo más en el Ejecutivo, que en la iniciativa política del legislador. Replantear estas relaciones, repensarlas, es absolutamente indispensable e insisto buscar mecanismos de concertación de diálogo y de arbitraje entre las dos ramas es una cuestión incitante para los desarrollos que tenemos que hacer los constitucionalistas.

RUBÉN HERNÁNDEZ VALLE

El tema de las relaciones de Legislativo-Ejecutivo pone al desnudo el problema fundamental del derecho constitucional moderno. Es decir que existe la necesidad imperiosa que, a corto plazo, los constitucionalistas diseñemos una nueva teoría de la constitución porque la teoría de la constitución que prevalece hasta hoy día es una teoría basada de principios monárquicos de finales del siglo y principio de este siglo. Hoy día lo que prevalece es el principio democrático y, sin embargo, las categorías conceptuales que manejamos están fundamentalmente referidas o basadas en el principio monárquico, y todavía no ha surgido una nueva teoría de la constitución, basada sobre las nuevas realidades y, justamente, este es un campo en que los problemas jurídicos se plantean porque no están bien delimitados los conceptos. Por ejemplo, es evidente que en el Estado moderno hay un fortalecimiento del Poder Ejecutivo, al punto de que se habla de que es un Estado administrativo, en el cual la

potestad normativa se ha desplazado al Parlamento fundamentalmente hacia los poderes ejecutivos, como contrapartida los poderes legislativos han potenciado sus controles parlamentaria como una forma de equilibrio frente a los poderes normativos del ejecutivo, pero hay un elemento que no se toma en cuenta y que tal vez es la clave del problema y es que los problemas de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a la hora de estructurarse, de establecerse las categorías conceptuales no tomaron en cuenta un factor que es posiblemente el más importante y es lo que gravitan todos los problemas. Es la inserción de los partidos políticos en el juego de las relaciones de los poderes; es decir, la realidad hoy día es que los partidos políticos son, en última instancia, los que determinan si hay o no equilibrio entre los poderes. Nada hacemos con tener un sistema constitucional teóricamente perfecto, que tengan todas las instituciones posibles de peso y contrapeso entre ambas instituciones, si paralelamente los partidos políticos que son los actores, los encargados de realizar en la práctica esas relaciones, no responden realmente a las necesidades del momento y eso, a su vez, presupone o plantea otro problema más serio y más importante que tal vez es en última instancia lo que explica la crisis de la falta de gobernabilidad en muchos países de América Latina, y es que no nos hemos replanteado un tema vital que es el problema de la democratización interna de los partidos políticos.

Tal vez si comenzáramos por allí y si realmente logramos democratizar internamente los partidos y que la participación política sea una realidad al interno de los partidos y que, posteriormente, esta participación al interno de los partidos se traduzca, en que los mecanismos de

escogerse a los candidatos a puesto de acción popular realmente podría funcionar eso mucho mejor en las relaciones entre ambos poderes. Pero si al interno de los partidos siguen enquistado los sistemas en que los candidatos son elegidos por cúpulas, evidentemente a la hora en que estos senadores, estos representantes populares llegan a la asamblea, llegan al Poder Ejecutivo, van simplemente a trasladar los vicios que proviene de su origen.

De manera que aquí hay una rica veta para los constitucionalistas, en el sentido de que hay que replantearse la teoría de la constitución desde las bases del principio democrático y no del principio monárquico, cómo es básicamente en que se fundamentan todas las categorías hoy día vigentes.

En segundo lugar tenemos que tomar en cuenta la realidad de los partidos políticos. En tercer lugar hay que replantearse el problema de democratización interna de los partidos y, finalmente, hay otro factor importante que gravita sobre el tema, en mi concepto, y es el hecho de que en última instancia las relaciones armoniosas entre los poderes depende mucho de la cultura política, de la tradición democrática que existe en cada país, es decir, estos son factores que no se pueden cambiar de la noche a la mañana, sino que requieren una lenta maduración y eso se va adquiriendo a través de un largo proceso en que la democracia vaya siendo no simplemente una forma de gobierno consagrada formalmente en la constitución, sino una realidad vivida cotidianamente, no sólo por los actores políticos, sino fundamentalmente por la opinión pública.

En la medida en que eso se convierte en una realidad vivida por la opinión pública y

por el pueblo es evidente que las relaciones entre los poderes, entre los actores principales del juego político, lógicamente tienen que ser más armoniosas porque habrá mecanismos de concertación informales. Se potenciará el papel real de las minorías porque las mayorías no simplemente gobernarán imponiendo su voluntad, sino escuchando a los minorías, respetando sus criterios, en una suerte, digamos de norma no escritas, que en última instancia son los que van a determinar el fair play entre los dos actores principales del proceso político.

Creo, en consecuencia, que el problema es muy complejo. Plantea temas muy profundos del derecho constitucional, de la teoría de los partidos políticos y también, en última instancia, en relación con la experiencia y con la cultura democrática que puedan vivir los pueblos.

Muchas gracias.