

El papel del Parlamento

por Ramón Díaz

Los temas relativos al Ejecutivo —si ha de ser más o menos fuerte, o más o menos limitado— no son susceptibles de plena comprensión sin la paralela consideración del Legislativo y su misión dentro de la estructura de nuestras instituciones. Sabemos, por ejemplo, que una potestad de veto más vigorosa hace a un Ejecutivo también más fuerte, pero no podemos arribar a un juicio sobre cuál sea la intensidad deseable del instituto del veto sin hacernos cuestión de sus efectos sobre el Legislativo. Análogamente, nos consta que los elementos de parlamentarización que hemos introducido en nuestro orden constitucional hacen a un Ejecutivo más débil, y que la tendencia en esa dirección podría acentuarse si las propuestas de parlamentarización que se insinúan en nuestro ambiente político recibieran en definitiva consagración; pero no podemos saber adónde iría a parar la fuerza que de tal forma se restase al Ejecutivo sin enfocar la cuestión desde la perspectiva del Parlamento. Todavía de manera semejante, mal podríamos ponernos a discutir sobre la separación de poderes —tame que, según veremos, no carece de cierta actualidad— sin tener una razonable noción sobre los términos de cuya mayor o menor separación, o interrelación, se trate.

Anda por ahí un par de ideas pugnando por cambiar en favor del Legislativo el equilibrio de fuerzas de nuestra estructura constitucional. Una de ellas es que el Legislativo tiene una composición que refleja mejor

que la del Ejecutivo el espectro ideológico del país. La otra es que, al ser aquel elegido por el principio de la representación proporcional, se refuerza su aptitud para decidir en nombre de la república con una legitimidad radical, a la que el Ejecutivo, en su singularidad, nunca podría aspirar. Estas dos ideas tan estrechamente vinculadas entre sí, están volviéndose algo así como axiomas. Como nada me parece menos deseable que la importación del método geométrico a los asuntos sociales, urge someterlas a análisis; pero, una vez más, mal podríamos adentrarnos en esa temática sin inquirir previamente lo que el Legislativo hace, o debería hacer.

Pues entonces, el Poder Legislativo ¿qué es? Es decir ¿a qué especie institucional pertenece? ¿Cuáles son sus funciones características, definitorias? ¿Qué nombre le cuadra mejor, el que la Constitución le adjudica, que es por el cual aquí acaba de nombrárselo, o el de Parlamento, que se ha abierto camino en nuestra práctica política cotidiana?

Comencemos por este último punto. El nombre de Legislativo proviene de Montesquieu. Este, a quien Publius (a través de Madison) califica de oráculo en la materia, creyó discernir en la constitución inglesa una trinidad de poderes, cada uno de ellos concentrado en una institución separada. Permitáseme traducir de *L'esprit des lois*, precisamente del capítulo dedicado a la constitución británica:

"En todo gobierno hay tres clases de poder: el legislativo;

el ejecutivo respecto de cosas que atañen al derecho de gentes; y el ejecutivo respecto de asuntos que atañen al derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o magistrado promulga leyes temporarias o perpetuas, y emienda o deroga las que lo habían sido anteriormente. Por el segundo, hace la paz, declara la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública, y toma providencias contra las invasiones. Por el tercero, castiga a los criminales, o resuelve las controversias que se suscitan entre los individuos." (Lo. XI, Cap. 6).

Esencialmente, la tesis de Montesquieu fue que los ingleses habían conquistado el lugar de privilegio que ocupaban en materia de libertades individuales al haber separado los tres poderes en manos de tres centros distintos: la corona, el parlamento y la justicia. Los constituyentes de Filadelfia se inspiraron en aquel autor para instituir su célebre sistema de vallas y contrapesos (**checks and balances**).

Publius, por boca de Madison, declara que "la acumulación de todos los poderes, legislativo, ejecutivo, y judicial, en las mismas manos, ya fueren éstas de unos pocos, o de muchos... puede considerarse la definición misma de tiranía" (**Federalista**, N° 47). Es el mismo capítulo donde Montesquieu es tratado de oráculo. Si bien es cierto que allí mismo Publius hace importantes salvedades en cuanto a que la separación que Montesquieu percibió estuviera realmente plasmada en la constitución británica, no cabe la menor duda de que la Constitución Federal de los

EEUU experimentó muy intensamente aquella influencia, y que aquéi es el origen de la terminología que usa la carta norteamericana para diagramar su estructura institucional. De donde, casi seguramente, fue tomado por nuestros constituyentes de 1830.

El punto de vista del celebrísimo jurista y sociólogo francés conserva entre nosotros considerable vigencia. Por ejemplo, un artículo del Dr. Juan Andrés Ramírez, aparecido en "El País" el 13 de enero, contravirtiendo un editorial de este semanario, que había defendido el uso de los vetos como expediente normal y legítimo por el Ejecutivo, decía: "... la argumentación de **Búsqueda** hace caso omiso del principio de la separación de poderes." Es decir: si se trata de legislar, el Legislativo; si se trata de ejecutar, el Ejecutivo; los vetos representan un entrometimiento de éste en los asuntos de aquél.

Este enfoque reposa sobre la premisa implícita de que el Parlamento y el Ejecutivo tienen competencias constitucionales esencialmente diferentes, y de hecho hacen y resuelven cosas perfectamente separables. De lo contrario, si ambos se ocupasen de la misma índole de cuestiones, no se ve por qué dejaría de ser legítimo y normal que ambos "Poderes" compartiesen determinadas competencias, o que debiesen sumar sus voluntades en determinados casos para que surgiese una decisión imputable al Estado. Que, de hecho, es lo que ocurre cuando se permite al Ejecutivo tener iniciativa en materia de legislación, y se le

acuerda derecho de veto, o cuando se supedita una decisión tan típicamente ejecutiva como la destitución de un funcionario al consentimiento parlamentario.

De hecho la palabra legislación tiene dos acepciones, y si intentamos avanzar más por este terreno sin deslindar esos dos significados corremos el riesgo de perdernos en un berengenal. En sentido formal, legislación, o ley, es un documento que ha sido aprobado por ambas cámaras del Legislativo, o por una sesión conjunta del cuerpo, y que luego ha recibido el asentimiento del Ejecutivo, o, si éste lo rehúsa, que ha sido objeto de un segundo voto del Legislativo en sesión conjunta y por una mayoría especial. Es decir que la Constitución admite que se dicten leyes sin el asentimiento del Ejecutivo, cuando la adhesión del Legislativo a la iniciativa sea suficientemente intensa, excepto si se trata de proyectos que crean empleos o aumentan gastos (lo que en el parlamento inglés llaman **money bills**), en cuyo caso la voluntad del Ejecutivo (que posee entonces la exclusividad de la iniciativa, lo que equivale a un derecho de veto absoluto) es imprescindible. Por lo tanto, si bien con cierto protagonismo del Legislativo, puede afirmarse que la aprobación de leyes en sentido formal es una competencia compartida por la rama del gobierno que llamamos Legislativa, nombre que precisamente asociamos con esa actividad, y por la denominada Ejecutiva, nombre que más bien parece indicar, con

A la manera de Publius

(viene de pág. 2)

clara impropiedad, que su titular es alguien que recibe y cumple órdenes de aquella otra.

En sentido **material**, una **ley** es caracterizada por su contenido, independientemente de quién o quiénes hayan intervenido para conferirle carácter de tal. Sabemos que la sociedad está regida por el derecho, y tenemos idea de que éste está compuesto de reglas o normas de conducta y de especificaciones sobre las consecuencias que se siguen cuando ellas son violadas.

Aquellas dicen, por ejemplo, que debemos cumplir los contratos, usar los objetos, tales como automóviles y armas de fuego, capaces de causar daño a otros, con prudencia, que debemos respetar la propiedad ajena, y que, si tenemos propiedades por encima de cierto valor, debemos declararlo a la autoridad fiscal y pagar un impuesto. Asimismo el derecho estipula qué consecuencias debemos soportar si no cumplimos los contratos, o manejamos con negligencia, o roba-

mos, u omitimos pagar impuestos. La palabra **ley** en singular —*lex* en latín, *law* en inglés— es sinónima de derecho. También significa, admitiendo entonces el plural, una de muchas leyes que en conjunto forman el derecho, o **la ley**. En nuestro sistema constitucional, toda innovación en el ámbito del derecho, en cuanto imponga nuevas normas, es decir, establezca nuevos deberes o prohíba determinadas conductas, está reservada a la **ley formal**. El conjunto de leyes formales y el de las leyes materiales, colegimos, en alguna medida deben superponerse. Al mismo tiempo, el conjunto de las leyes formales es enormemente más vasto, de hecho, que el conjunto de las leyes materiales. Suponer que el Legislativo se llama así porque su misión principal, o siquiera una de sus funciones importantes, consiste en revisar el derecho y reformarlo, sería craso error. Punto sobre el cual continuaremos estas reflexiones de aquí en una semana.