

La reciente orientación parlamentaria de los regímenes iberoamericanos

por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. LUIS SÁNCHEZ AGESTA (*)

1. Si preguntáramos a cualquier hombre de la calle en el siglo XIX o incluso en nuestros días cual era la función del Parlamento nos contestaría con cierto gesto de sorpresa, por nuestra pregunta, que el Parlamento era por antonomasia el órgano de la función legislativa, que como órgano representativo y plural estaba pensado para hacer leyes y que ésa era naturalmente su función. Si hiciéramos la misma pregunta a un hombre del siglo XX, con algún conocimiento de ciencia política o experiencia de la vida parlamentaria, nos respondería, con diverso talante, que los parlamentos comenzaron siendo efectivamente los órganos de la función legislativa y, que en efecto, en todos sus perfiles aparecían condicionados para esta función por su carácter representativo, por su carácter colectivo o plural y hasta incluso por su procedimiento orientado hacia un debate público contradictorio. Y hasta incluso, que al parecer ese capricho de que los Parlamentos se dividan en dos Cámaras era para revisar lo que aprueban o para tomar tiempo para tener un *second thought* para afinar sus criterios, *pero que lo más importante que hacen los Parlamentos hoy no es legislar, sino controlar.*

Esta palabra tiene diverso significado en las distintas lenguas y deriva de dos voces latinas, *contra* y *rollum*, para indicar el segundo papel o rollo con que se contrastaban en los registros la veracidad del primer papel o rollum. La abreviación control significa así «inspección», y así decimos que un controlador inspecciona nuestro equipaje en la aduana para ver si pasamos algún contrabando, o un inspector controla nuestras declaraciones de impuestos por si ocultamos algún beneficio

(*) Sesión del día 7 de abril de 1987.

económico para disminuir nuestras obligaciones fiscales. Los anglosajones han dado un significado más amplio a este «control» y así cuando estudian el poder hablan de formas de control social para indicar matices de la influencia o del ejercicio de poder, y así en castellano decimos que A o B controla, esto es, influye o determina de una manera general un periódico o un banco.

Uniendo estos dos sentidos, francés el primero, anglosajón el segundo, controlar significa en español inspeccionar y en cierta manera influir o dominar, comprobando la rectitud de un propósito limitando los efectos de una acción para reconducirla a una vía que nos parece más correcta. Y los Parlamentos, en efecto, incluso cuando legislan, controlan la acción de gobierno inspeccionando su orientación marcándole límites, o utilizando distintos medios que prevé el derecho parlamentario para reconducir la acción de gobierno a cauces predeterminados.

Esto es algo que en principio parece ir contra la lógica, en la distinción entre un órgano de la función legislativa y un órgano subordinado que ejecuta o aplica la ley. Es más, si se tiene en cuenta que el Parlamento, como órgano representativo, aparenta ser la voz del pueblo a través de sus representantes, parece absurdo que el órgano legislativo pueda controlar al ejecutivo más allá de los estrictos límites de un órgano que hace la ley y que inspecciona si su ejecución responde en la letra y en el espíritu a los propósitos con que legisló. Pero el hecho real es que los Parlamentos europeos, como fruto de los regímenes parlamentarios que hacen al ejecutivo un órgano emanado de los Parlamentos, como Cámara representativa han invertido la aparente lógica de ese proceso. Y así, no debe extrañarnos que las Asambleas o Parlamentos se consideraran titulares de la soberanía, y que sólo mucho más tarde hayan aceptado esta función, en apariencia secundaria, de controlar, limitar o moderar.

2. Esta función de moderación la realizan los órganos legislativos o Asambleas o Congresos en una serie varia de actuaciones, que desde el punto de vista jurídico llamamos «derecho parlamentario».

Estas actuaciones significan unas veces una simple inspección de la labor del ejecutivo, como, por ejemplo, preguntas, interpelaciones o encuestas, que velan sobre todo por el cumplimiento del principio de legalidad. Otras veces los Parlamentos, Cortes, Asambleas o Congresos, se reservan el derecho de aprobar o vetar determinados actos del poder ejecutivo, como, por ejemplo, en la autorización de tratados o en la designación de ciertos cargos constitucionales. Otras veces, por último, estas mismas Asambleas (ya en el umbral de un régimen parlamentario) aprueban o censuran la acción de gobierno como función política que se atribuye al poder ejecutivo, y en ella se puede comprender de una manera general la aprobación de enmiendas en los proyectos legislativos propuestos por el Gobierno y sobre todo en las enmiendas o aprobación de los tributos y de los presupuestos, en cuanto éstos suponen una ordenación de los recursos, de que el gobierno dispone para realizar su

programa. Y sobre todo comprende a veces votaciones de aprobación, confianza y desaprobación o censura frente al *programa* de gobierno, o las declaraciones que lo completan, que están ya dentro de un régimen parlamentario.

En todo caso, esta función de inspección, autorización o participación en la función gubernativa está articulada por unos instrumentos jurídicos o políticos que son objeto, como «control», del derecho parlamentario.

Los más importantes de estos instrumentos son los siguientes:

1.º Autonomía del órgano parlamentario en su organización (residencia, mesa, organización en Comisiones), en sus gastos e incluso a ser posible en la ordenación de sus deliberaciones. El Parlamento significa así un islote de autonomía dentro del cuadro constitucional del Estado, con una especial flexibilidad e inmunidad frente a la normación ordinaria de la ley, que constituyen una reserva reglamentaria frente a la legislación.

2.º Limpieza de los procesos electorales o, en otras palabras, autenticidad de la representación. Un órgano representativo vale en función de lo que representa. La Constitución de tribunales especiales o de una Administración electoral independiente tiene un gran valor desde este punto de vista.

3.º Independencia de los diputados o senadores o miembros de las Cámaras, por la no existencia de un mandato imperativo, y ciertas condiciones de inviolabilidad e inmunidad de los representantes, que garantizan su libertad de expresión.

4.º Permanencia o continuidad del órgano representativo que asegure su eficacia en el tiempo en su labor de control. Esta puede suponer períodos de vacaciones en que una Comisión permanente ejercite los derechos de las Cámaras o sea órgano independiente para reclamar su presencia en sesiones extraordinarias.

5.º Contacto del órgano representativo con el ejecutivo. Posibilidad de que el Parlamento haga concurrir a los ministros y en general a los agentes del ejecutivo para que le informe o hacerles presente su desaprobación.

6.º Mecanismos que hagan eficaz este contacto y hagan posible ese control: preguntas, interpelaciones, encuestas.

7.º Posibilidad de que los miembros de las Cámaras expresen su opinión sobre la labor del ejecutivo mediante votaciones de confianza y censura. Si bien estas últimas no precisan producir de una manera automática el cese del ministro o del funcionario censurado. El que la produzcan marca la diferencia entre el llamado juicio político (en el presidencialismo) y el régimen parlamentario de control.

3. Para comprender lo que significa hoy el proceso de democratización o moderación del poder en Iberoamérica es necesario partir de la situación política y constitucional precedente. A partir de 1830 se estableció en casi toda América, por

influencia del modelo de Estados Unidos del Norte, el régimen presidencialista, como una importante deformación de la democracia afirmada por la Revolución francesa. Esta había afirmado la soberanía del pueblo que ejercía en su nombre una asamblea o congreso elegida por los ciudadanos. La asamblea fijaba la ley que el poder ejecutivo debía obedecer y hacer cumplir. Este era el esquema lógico de la democracia y la libertad fundada en la soberanía del pueblo.

En este esquema se infiltró un principio que también tenía cierta lógica. El presidente era también elegido por el pueblo y debía participar también de esa soberanía. Sobre ese supuesto se le concedió la facultad de proponer la ley y de vetarla una vez aprobada, esto es, lo que Montesquieu llamaba la facultad de «impedir». Un presidente que propone la ley y controla su aprobación es lo que distingue la facultad de «ejecutar» de la facultad de «gobernar». Cuando la facultad de gobernar, esto es, de optar o proponer y vetar, y la facultad de ejecutar se reúnen en la misma persona, el poder se multiplica. Y si esa persona ejerce esas facultades de una manera continua, frente a una asamblea que tiene cortos periodos de sesiones (en algunos países dos meses y en años alternos), se crea un profundo desequilibrio en favor del ejecutivo.

Si a esa facultad de gobernar se suma la dirección de las relaciones exteriores y un ejercicio efectivo del poder sobre la administración, en que separa y nombra directa y libremente a los ministros e incluso ejerce el mando del ejército con una capacidad profesional por el carácter militar del propio presidente, ese desequilibrio está claramente desorbitado. Si a ello sumamos que los presidentes, actuando como empresarios de un Estado de bienestar, han intervenido en la economía, y han asumido los múltiples recursos financieros de un estado de esa naturaleza (créditos extraordinarios, subvenciones), con delegaciones complacientes en las Asambleas, podremos advertir hasta qué punto se ha aumentado este poder. Y si a ello añadimos los poderes extraordinarios, concedidos por cláusulas de situaciones de emergencia, para sustituir al poder legislativo, mediante delegaciones o decretos leyes, que incluso autorizan con cláusulas en blanco para sustituir a los Parlamentos o Asambleas en el establecimiento de impuestos y la distribución del gasto, tendremos el cuadro de un poder ejecutivo casi omnipotente, legitimado en apariencia por la constitución o la ley. No será necesario que recordemos la cesión a tentaciones para presionar la opinión pública, o a realizar procesos electorales viciados para comprender, que bajo una apariencia constitucional, se ejerce un efectivo poder dictatorial.

Este es el cuadro que describen normalmente los constitucionalistas honestos iberoamericanos cuando hacen un catálogo de los poderes presidenciales, y el mismo juicio hallamos en sociólogos, historiadores y literatos. Octavio Paz dice que esta dictadura presidencialista es el verdadero gobierno americano como un recurso frente a la inestabilidad y la anarquía. Icaza Tigerino denomina el presidencialismo de un caudillo como el fenómeno dominante de la historia de América, que es expre-

sión paralela de la retórica y del coraje con que se afirma la personalidad; y Romero lo define como un desprecio de las formas racionales de moderación del poder, establecido como una «autoridad paternal, bohemia y cruel, generosa y rapaz», cuya única virtud es que permite la formación y desarrollo de personalidades emprendedoras. Tal es lo que la literatura hispanoamericana ha definido como caudillos pintorescos, de la que es modelo el famoso «El Señor Presidente», de García Márquez.

El problema, pues, con independencia de las diferencias económicas o demográficas y de las hipotecas de sus deudas entre los distintos países, es hoy concretamente de estructura política, consecuencia de la deformación del régimen presidencialista en América.

Ahora bien, desde los años setenta, y sobre todo en la decena actual de los ochenta, hay un claro movimiento hacia un gobierno civil y responsable que trata de establecer límites y garantías en relación con estos excesos de un presidencialismo o de una dictadura militar bajo la forma de un Jefe afortunado o de una Junta. En unos casos esta modificación del sistema se ha realizado sin modificar el texto constitucional precedente, especialmente cuando este texto procede del propio siglo XX. En otros casos, más radicalmente, se ha modificado la propia constitución o se la han añadido perfiles nuevos consuetudinarios o escritos que tratan de limitar el desbordamiento del poder ejecutivo. Entre los países que han operado sobre la anterior constitución con una corrección de hecho que ha significado una vuelta a una democracia responsable está, en primer lugar, la República Argentina, cuya constitución data nada menos que de 1853. Las vías de hecho en este caso han sido, de una parte, una regulación estricta de los partidos, que además han cuidado de presentar únicamente a la presidencia hombres civiles que acepten el compromiso moral de no presentarse a la reelección. El dato más relevante que en cierta manera reafirma ese retorno a una democracia regular ha sido la acusación y condena de quienes no sólo han violado las reglas normales del proceso político constitucional, sino que aparecen como responsables de lesiones de los derechos humanos, condenadas por el derecho de gentes, y no hay que olvidar que ésta es pieza capital de este movimiento global de restricción y responsabilidad del poder.

4. Comencé hablando del derecho parlamentario y de la función de control de los Parlamentos y con entera razón diréis que no he dado demasiado juego a la historia de las Asambleas o Congresos americanos en esta rápida galopada por la perversión o evolución iberoamericana del derecho constitucional de los órganos representativos y su equilibrio con los órganos de ejecutivo. Es claro que las Asambleas o Congresos en los regímenes presidenciales no han tenido la oportunidad de los Parlamentos en los regímenes parlamentarios para evolucionar desde una función legislativa a una función de control. En Europa se ha producido más de una vez el caso contrario de reacciones frente al excesivo poder de las Asambleas, como en

la Francia de la IV y V República que ha pasado de un gobierno en que los órganos ejecutivos eran juguete del Parlamento, en un régimen claro de Asamblea, hasta una Constitución de 1958, que parte incluso del principio de un poder normativo ordinario del presidente y el Gobierno de la República, y excepcional del Parlamento, por la *presunción* universal de un poder reglamentario de los gobiernos, salvo en los casos limitados estrictamente por la Constitución. Este es un punto en que el derecho comparado es por demás sugestivo, haciéndonos comprender la dificultad intrínseca de ese equilibrio entre los órganos del ejecutivo y el legislativo en una aplicación flexible del principio de división de poderes.

En Europa tenemos hoy los modelos de Francia y Portugal, que a través de distintas vías tratan de destacar un primado del poder ejecutivo con regímenes que se llaman semipresidencialistas o semiparlamentarios. En América tenemos el ejemplo contrario de regímenes que desde el modelo presidencialista, que hemos descrito, tratan de destacar los poderes de control de una Asamblea para reducir o limitar la omnipotencia del ejecutivo.

Citaré varios ejemplos de esta manifestación en América comparándolos ocasionalmente con el derecho parlamentario alemán o español.

5. En Argentina funciona el Congreso con regularidad desde hace un siglo, aunque con graves accidentes políticos, que no es necesario recordar, desde los años treinta. Hoy se ha revalidado de nuevo la función del Congreso, cuyo funcionamiento se ha regularizado por medio de un reglamento que arranca del 26 de diciembre de 1963 con varias actualizaciones que se ha creído necesario hacer en 1973 y 1984. Es un primer modelo límite de un régimen presidencial, en que el Congreso colabora controlando con la función del poder ejecutivo.

El Congreso, a través del Senado participa en la elección de los jueces del Tribunal Supremo y de los ministros plenipotenciarios. No hay que decir que aprueba la ley, que puede discutir y enmendar, y que incluso cuando el presidente pone su veto, puede superarlo con una aprobación cualificada de dos tercios. Puede pedir cuenta de su gestión a los ministros, obligándoles a comparecer ante las Cámaras. Aprueba el presupuesto de gastos y aprueba la fijación de contribuciones y establece aduanas. Fija la fuerza de línea en paz y guerra, aprobando la misma declaración de la guerra, como acto trascendente, y la declaración del estado de sitio. Los diputados y senadores que disfrutan de los privilegios de inmunidad, puede decirse que tienen un fuerte poder económico y la posibilidad de interpelar a los ministros e incluso exigirles el pronto despacho de un procedimiento que consideren urgente. El procedimiento es contradictorio y los diputados intervienen agrupándose en grupo mayoritario y minoritario, que puede dar informe o «despacho» separado. En general puede decirse que el reflejo de los partidos en la composición de la Cámara es más débil que en Europa, salvo la distinción de mayorías y minorías.

6. Un país pequeño que se anticipó en esa línea de estabilidad a partir de la Constitución de 1949, que ha sido reformada en detalles varias veces, fue Costa Rica. No vamos a entrar en otros detalles de su Constitución, pero sí hay que subrayar que trató de asegurar el predominio del poder civil hasta el extremo de disolver su ejército, sustituyéndolo por una fuerza relativa de seguridad y orden público. También ha extremado el principio que en Sudamérica se llama del gobierno *alternativo* hasta el punto que no sólo prohíbe la reelección de los presidentes, sino también la *reelección sucesiva de los diputados* (art. 107 de la Constitución). Por otra parte, su Asamblea legislativa unicameral está regida por una serie de preceptos típicos del más ortodoxo derecho parlamentario europeo. En primer lugar se respeta su autonomía jurídica, facultando a la Asamblea para restablecer su propio reglamento, que sólo puede ser modificado por votación de los dos tercios del total de sus miembros. La misma Asamblea puede constituir comisiones de investigación, que tienen libre acceso a todas las dependencias oficiales, y puede formular interpelaciones a los ministros del gobierno, y por una mayoría de dos tercios de los votos presentes puede censurarlos cuando fueran culpables de actos inconstitucionales o ilegales o de errores graves con perjuicio de los intereses públicos. Asimismo, la Asamblea tiene poderes extraordinarios para aprobar o desaprobar los convenios internacionales, los tratados públicos y los concordatos, o da su autorización al poder ejecutivo para declarar el estado de defensa nacional y suspender los derechos y garantías individuales. Aprueba, asimismo, los presupuestos ordinarios y extraordinarios y nombra al controlador que vigila las cuentas de los impuestos y contribuciones nacionales y autoriza los municipales. El presidente tiene un derecho de veto, salvo para el presupuesto, que puede ser superado por una votación calificada de la Asamblea, salvo que se funde en razones de inconstitucionalidad, en cuyo caso ha de ser examinado por la Corte Suprema. El presidente está asistido por ministros, que en su totalidad y unidos al presidente, forman el Consejo de Gobierno con facultades extraordinarias para la declaración del estado de defensa, el reclutamiento militar y, en su caso, nombrar y remover a los representantes diplomáticos de la República. El presidente de la República comparte su responsabilidad con los ministros en las decisiones conjuntas y son responsables penalmente por ciertos actos graves. Existe también una institución original, el Tribunal Supremo de elecciones, que cuida de la administración electoral.

7. Otro país reducido que ha vuelto recientemente a normas de estabilidad democrática es Uruguay, que fue inventor del sistema de cooptación con los partidos y del sistema de «Lemas», como denominaciones que agrupan a varios partidos, para ofrecer únicamente dos alternativas en cada elección y que ha vuelto en 1985 con Sanguinetti a un gobierno civil después de una crisis tempestuosa en que fue gobernado por una Junta de oficiales. La constitución uruguaya que ha sido revalidada por el llamado Acto Institucional número 19, en este caso con un sistema bicameral, confiere también a la Cámara de representantes y al Senado, elegidos

por cinco años, autonomía jurídica con reglamentos de organización interior que prevén también su autogobierno e incluso su autonomía económica. El contacto con los órganos del poder ejecutivo es en este caso más estrecho, autorizando a las Cámaras ampliamente para obtener y recibir información del ejecutivo, con facultad de nombrar comisiones parlamentarias y de investigación y facultades para intervenir en los llamados estados de «insurrección» que han de autorizar en los cinco días en que lo comunique el presidente de la República. En esta unión más estrecha entre las Cámaras y el ejecutivo se establece la posibilidad, por actuación conjunta de ambas Cámaras, de votaciones de *censura* que podrá ser individual, plural o colectiva, por mayoría absoluta de los componentes de la Asamblea General que componen las dos Cámaras. Este voto de desaprobación puede ser en parte vetado y «observado» por el presidente de la República y en el caso de que la Asamblea General lo mantuviera con un voto no inferior a los tres quintos del total de los componentes, el presidente puede mantener al ministro, ministros o Consejo de ministros censurados, disolviendo las Cámaras, con un proceso complejo que requiere una nueva elección y un mantenimiento o revocación de la censura (art. 147 y 148).

También el presidente y el vicepresidente, hasta transcurridos cinco años, no pueden ser reelegidos, con ciertas matizaciones que señala la Constitución (art. 152 a 155). Por su parte, el presidente está asistido de ministros que juntos constituyen un Consejo de Ministros que tiene la facultad de refrendar con el presidente los actos del poder ejecutivo (art. 175). También existe en la Constitución una serie de determinaciones sobre el voto secreto y obligatorio, una Corte Electoral y un Tribunal de Cuentas y poderes en la Corte Suprema de Justicia para declarar inconstitucional una Ley a petición de todo aquel que se considere lesionado en un interés directo, personal y legítimo (art. 258).

8. En Venezuela, después de la dictadura de Juan Vicente Gómez, sucedida por la de Pérez Jiménez, se han articulado desde 1958 dos grandes partidos de respaldo nacional, Acción Democrática y COPEI (conocido como democracia cristiana), que con un pacto convencional se turnan en el poder, habiendo arbitrado desde 1961 en que se aprobó la vigésimo sexta constitución de su historia una medida ingeniosa para corregir la inestabilidad constitucional. Desde esa fecha lo que son breves enmiendas a la constitución se hacen constar como tales, permaneciendo inalterable el texto.

Hay que destacar que ha sido la organización y la disciplina de los partidos y la serenidad de sus líderes lo que ha permitido establecer un modelo de competición electoral y de leal oposición con renuncia a medios violentos, que ha permitido realizar una reforma agraria que alcanza a un millón de hectáreas y limitar los beneficios de las compañías petrolíferas en un cincuenta por cien de los beneficios. La fórmula ha superado incluso la muerte de uno de los grandes líderes, Betancourt, que ha sido sustituido por Carlos Andrés Pérez, y la sustitución de Rafael Caldera por Carrera y Herrera, sin que se creen escisiones en los partidos.

En general su constitución representa una brillante y compleja articulación de régimen presidencialista con limitaciones características del régimen parlamentario. Porque hay que empezar por afirmar que el presidente es señor del poder ejecutivo con muchos caracteres del régimen presidencial. Tiene poder de iniciativa legislativa y poder de veto (art. 165 y 173); nombra y separa libremente a los ministros, pese a que está sujeto, en algunos casos, al refrendo (arts. 190, 2); y dispone de poderes de emergencia ofreciendo casi el cuadro de poderes de un presidente que podría desorbitarse en una dictadura.

Está, sin embargo, controlado por un Congreso compuesto por dos Cámaras, Cámara de Diputados y Senado, que aunque tienen períodos breves de sesiones, de marzo a julio y de octubre a diciembre (art. 154), están suplidos en sus recesos por una Comisión Permanente llamada Comisión Delegada (arts. 178 y s.), a la que corresponde entre otras facultades extraordinarias velar por las garantías constitucionales y el cumplimiento de la Constitución. El Congreso puede constituir comisiones de encuesta y tiene un poder político de iniciativa en el presupuesto y las leyes tributarias. Los miembros del Congreso tienen inviolabilidad e inmunidad defendida por las propias Cámaras y la Corte Suprema y el Congreso tiene un poder de censura sobre los ministros, cuyo efecto más característico de hacerlos cesar está sujeto a la propia apreciación del Congreso (art. 153).

Decíamos que es un régimen complejo y mixto de parlamentario y presidencial, porque el presidente está auxiliado por ministros, que componen juntos el Consejo de Ministros, de cuya colaboración, mediante el refrendo, necesita para el ejercicio de muchas de sus facultades (desde el ejercicio de los poderes de emergencia al de la facultad reglamentaria, el poder de mensaje, la autorización de créditos suplementarios, y el nombramiento de Gobernadores de los estados y otros funcionarios de libre designación). Pero también necesita la autorización del Congreso para convocarlo a sesión extraordinaria y para el ejercicio de algunas facultades también extraordinarias.

Por otra parte, en virtud del principio de una democracia *alternativa* los presidentes no son reelegibles, ni sus ministros ni parientes (art. 184), prohibición que se extiende a los diez años siguientes al término del mandato presidencial. En esta definición compleja de poderes y controles el presidente y los ministros tienen el derecho y deber de comparecer ante las Cámaras y dar cuenta anualmente de su gestión (art. 191).

La Corte Suprema de Justicia participa también de este sistema de controles, porque ha de autorizar la acusación contra el presidente y en su caso de los diputados y tiene competencia para la declaración de nulidad, como contrarios a la constitución tanto de las leyes como de las disposiciones del poder ejecutivo. Los miembros de la Corte Suprema son elegidos por nueve años y renovados por terceras partes por el mismo procedimiento.

9. Un país que debe tenerse en cuenta también en esta tendencia a limitar los poderes del presidente de la República es Guatemala, que está realizando de nuevo un ensayo de régimen semiparlamentario para garantizar a los ciudadanos de aquella república la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de su persona. Es un país centroamericano con extensión y población limitada, pero en general superior en extensión y población a los otros países sudamericanos, a los que en el pasado alguna vez ha impuesto su hegemonía y por esto mismo es interesante este ensayo para alcanzar un régimen con estabilidad de poder limitado en que el Congreso, unicameral en este caso, trata de limitar la acción absorbente de los presidentes. De su tradición en el mundo centroamericano es manifiesta la declaración del art. 150 en que Guatemala se reconoce como parte de esa «comunidad» que debe mantener relaciones de cooperación y solidaridad con los demás estados que formaren la federación de centroamérica, debiendo adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica, en forma parcial y total, la unión política y económica, tendiendo a fortalecer su integración económica sobre bases de equidad. Incluso esta vocación centroamericana se manifiesta en el art. 145 que considera guatemaltecos de origen a los nacionales por nacimiento de las repúblicas que constituyeron esta federación de centroamérica si adquieren domicilio en Guatemala y manifiestan su deseo de ser guatemaltecos. También es importante subrayar, aunque sea de pasada, que es un país pluriracial y plurilingüe, aunque acepta como lengua oficial el «español» (art. 143).

En lo que se refiere a la relación de poderes hay que subrayar que prohíbe la subordinación entre los organismos legislativo, ejecutivo y judicial. Con ello está en primer lugar rechazada toda tentación de que el Congreso imponga, a través de su función de declarar la ley, su autoridad a los órganos ejecutivos y judiciales, pero no obstante hay un curioso juego de relaciones entre el presidente y sus ministros y el Congreso que implican una aproximación al régimen parlamentario. Los ministros constituyen un cuerpo con el presidente y vicepresidente, al que la constitución llama Consejo de Ministros y son responsables solidaria e individualmente de sus actos, aun cuando aleguen que han obrado por orden expresa del presidente. Pero tienen una curiosa vinculación con el Congreso. En primer lugar, pueden ser interpellados (art. 166). Pero además, la interpelación puede originar el planteamiento de un voto de falta de confianza, que ha de ser aprobado por la mayoría absoluta del total de diputados del Congreso para que produzca su efecto de determinar la dimisión del ministro. Esta dimisión puede aceptarla el presidente, pero si éste considera en Consejo de Ministros que el acto o actos censurados se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpellado puede recurrir ante el Congreso dentro de ocho días, a partir de la fecha del voto de falta de confianza. Esta es definitiva aun si recurre, o si después de un nuevo debate se ratifica por el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados del Congreso. Este voto de falta de confianza puede realizarse contra varios ministros cuyo número no puede exce-

der de cuatro en cada caso (art. 167). Adviértase que son los ministros, hasta cuatro, y no el gobierno ni el presidente los censurados. Al presidente, en cambio, se le puede únicamente acusar ante los tribunales, por la misma mayoría de dos tercios, así como proclamar su incapacidad física o mental, previo un dictamen de una comisión de cinco médicos.

El Congreso tiene además otros poderes de control, como son, aparte de decretar, reformar y derogar las leyes, aprobar, modificar o improbar el presupuesto de ingresos y gastos que le propone el presidente, así como decretar los impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y aprobar o improbar, previo informe de la controladora de cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos (gastos) de las finanzas públicas, aprobar amnistías y los tratados que exigirán las dos terceras partes de los diputados cuando aprueben el paso de ejércitos extranjeros y afecten o puedan afectar a la seguridad del Estado o pongan fin a un estado de guerra. También aquí encontramos esa vocación centroamericana cuando se exceptúan expresamente los tratados que impliquen y restablezcan la unión económica o política de Centroamérica o transfieran competencias para realizar objetivos regionales y comunes en el ámbito centroamericano. Puede también nombrar comisiones de investigación.

Esta constitución tiene un particular perfil contra la reelección de los presidentes y su posible nepotismo, incluso en las incompatibilidades para ser diputado que comprenden a los militares en activo y al poder judicial. El presidente tiene, asistido del Consejo de Ministros, el derecho de veto que exige para ser superado un voto de dos tercios. El presidente al que alcanza la incapacidad general de los miembros del ejército, es, sin embargo, comandante general del mismo.

La constitución contiene, al mismo tiempo, un Tribunal Supremo electoral, y una Corte de constitucionalidad, así como un sistema de recursos que comprende la declaración de inconstitucionalidad, que comprende el caso específico que haya sido fundamento de un voto, el recurso de amparo y la «manifestación» de derecho tradicional tomado del derecho aragonés que se mantuvo ya desde el primer momento en el constitucionalismo guatemalteco.

10. El caso más importante y llamativo de limitación del poder ejecutivo en virtud de los poderes de la Asamblea o Congreso es el régimen parlamentario establecido en la Constitución del Perú promulgada el 13 de julio de 1979. Ya en su preámbulo se advierte que el propósito de la Asamblea constituyente ha sido facilitar la transferencia del poder a la *civilidad* de conformidad con el compromiso de honor asumido por las fuerzas armadas. Y por esta transferencia se ha previsto un verdadero régimen parlamentario inspirado en el desarrollo de este régimen en Europa y en algunos detalles en la Constitución española de 1978.

A tal fin se prevé en el título IV, que contiene la estructura y la organización jurídica del Estado un poder legislativo bicameral que ejerce la función legislativa,

un poder ejecutivo dual en que se distingue entre el presidente de la República como Jefe del Estado y personificación de la nación y el Consejo de Ministros y un poder judicial, al que corresponde la potestad de administrar justicia por juzgados y tribunales jerárquicamente integrados en un cuerpo unitario y presididos por un Consejo Nacional de la Magistratura.

El Congreso Nacional que se renueva con la periodicidad de cinco años, salvo disolución anticipada, se compone de dos Cámaras, el Senado y la Cámara de Diputados; el primero es elegido por las regiones que se constituyen de acuerdo con las normas fijadas en el capítulo XII de ese mismo título, que establece las municipalidades como órganos del gobierno local con autonomía económica y administrativa, y las regiones para las que se prevé un plan nacional de regionalización establecido por ley a iniciativa del poder ejecutivo, o a petición de las corporaciones departamentales (ratificada por el voto favorable de los consejos provinciales, que represente la mayoría de la población de la región). Las regiones tienen también autonomía económica y administrativa.

Lo más interesante es el régimen parlamentario establecido sobre la base de un Senado de sesenta miembros y un número de diputados de dicha Cámara de ciento ochenta. Dichas Cámaras tienen dos periodos de sesiones, una comienza el 27 de julio y termina el 15 de diciembre, y el segundo el primero de abril y termina el 31 de mayo. Incluso se prevé una continuidad de la presencia de dichas Cámaras a través de una comisión permanente, compuesta por siete diputados y cinco senadores y además se prevé la posible inasistencia de los senadores y diputados con la elección de suplentes, que los suplirán si en el plazo de quince días, siendo requeridos por tres veces, persistieran en su inasistencia.

Hay, como es lógico, una serie de reglas sobre incompatibilidades públicas y de actuación privada para los miembros de ambas Cámaras que no están sujetos a mandato imperativo y están protegidos por su irresponsabilidad e inviolabilidad. Cada Cámara tiene autonomía para aprobar sus reglamentos, designar los miembros de la comisión permanente y de las demás comisiones, sancionar su presupuesto y organizarse en grupos parlamentarios. Los reglamentos tienen fuerza de ley y la elección de los miembros de las Cámaras está vigilada por el jurado nacional de elecciones. Entre las incompatibilidades para ser elegido figuran, si no han dejado el cargo seis meses antes de la elección, los ministros y otras autoridades ejecutivas, los miembros del poder judicial, del tribunal de garantías y del consejo nacional de la magistratura y los miembros de las fuerzas armadas y policiales en servicio activo. Se exceptúa de esta incompatibilidad la función de los ministros.

El Congreso, por medio de sus dos Cámaras, aparte de aprobar la ley y el presupuesto, tiene las funciones normales de control de los regímenes parlamentarios pudiendo interpelar a los ministros, constituir comisiones de investigación e incluso formular nociones de censura o de falta de confianza cuando la solicite el ministerio.

Esa responsabilidad política está racionalizada, siendo necesario, para presentar esa moción de censura, el veinticinco por ciento del número de los diputados; y no puede ser votada hasta pasados tres días desde su presentación, requiriendo del voto conforme de la mitad legal del número de los diputados. Esta facultad es exclusiva de la Cámara de diputados y tiene la importante limitación de que el presidente de la República está facultado para disolverla, si ésta ha censurado o negado su confianza a tres consejos de ministros. La disolución no debe realizarse en el estado de sitio o emergencia ni en el último año del mandato del presidente, en cuyo caso se exige el voto conforme de dos tercios del número legal de diputados. El presidente de la República sólo puede ejercer la facultad de disolución una sola vez durante su mandato y esta facultad de disolución no alcanza al Senado.

También están regulados con rigor el estado de emergencia en que se pueden suspender las garantías de libertad y seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de reunión y de tránsito por un período de sesenta días que son prorrogables por nuevo decreto. En este estado de emergencia las fuerzas armadas asumen el control del orden interno cuando lo dispone el presidente de la República. El Estado de sitio con las mismas limitaciones y especificación de las garantías personales que continúan en vigor, puede declararse durante cuarenta y cinco días, estando su prórroga sujeta a la aprobación del Congreso que se reúne de pleno derecho en esta situación.

El poder judicial y el Consejo nacional de la magistratura, así como el ministerio público están regulados velando por su independencia, y se establece un sistema de Defensa nacional regulado por la ley en que el presidente de la república es el jefe supremo de las fuerzas armadas y de las fuerzas policiales. Unas y otras no son deliberantes y están sometidas a los poderes constitucionales.

La organización judicial comprende el conocimiento de un recurso de inconstitucionalidad parcial o total de las leyes, decretos legislativos, normas regionales e incluso las ordenanzas municipales, un juicio de casación coordinado con el juicio de habeas corpus y un juicio de amparo que pueden ser promovidos respectivamente por el presidente, el fiscal de la nación o veinte senadores o cincuenta mil ciudadanos cuando afecten a normas generales. La Constitución dentro de este esquema amplísimo ratifica el pacto internacional del derecho civil y político, así como el protocolo facultativo y la Convención americana de derecho humanos de San José de Costa Rica.

Hay otros muchos detalles, en los que no podemos entrar, de colaboración del presidente con el Consejo de Ministros, entre los que figura especialmente la aprobación de los decretos legislativos que el presidente está autorizado a formular por autorización del Congreso. No podemos insistir en estos aspectos y únicamente queremos advertir que estos decretos legislativos han sido utilizados ampliamente

por el presidente de la República y el Gobierno, en las primeras legislaturas de funcionamiento de la Constitución.

El presidente tiene, además, un derecho de mensaje, una representación en la vida internacional y otros poderes que no podemos detallar. Aún no hay experiencia satisfactoria del funcionamiento de este régimen tan sorprendentemente innovador entre los regímenes sudamericanos.

En otros países se han establecido nuevos textos constitucionales que insisten en señalar la condición *civil* del presidente y lo que se llama «un gobierno alternativo» o principio de alternancia. Así ha ocurrido en el Ecuador (arts. 74, 79), aunque la Cámara de representantes sólo sesiona sesenta días improrrogables y no tiene funciones que sustancialmente limiten los poderes del presidente y con un carácter más amplio, que da juego al derecho parlamentario en Honduras (decreto número 131 de la Asamblea Nacional constituyente, Constitución de 11 de enero de 1982), en que la Asamblea o poder legislativo se reúne de enero a octubre, tiene derecho de interpelación a los Secretarios de Estado, elige al Jefe de las Fuerzas Armadas, así como al Contralor y dispone de una Comisión permanente (art. 208) con amplios poderes. El Congreso puede incluso aprobar o «improbar» la conducta administrativa del poder ejecutivo, del poder judicial, del Tribunal Nacional de Elecciones, de la Contraloría e incluso de la Procuraduría General de la República y nombrar Comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés general. El poder ejecutivo tiene un derecho de veto que puede ser superado por dos tercios de votos del Congreso Nacional y que exige oír previamente a la Corte Suprema de Justicia cuando el veto se fundara en la inconstitucionalidad de una ley. No puede ejercerse el veto en las declaraciones de haber o no lugar a la formación de causa y en los decretos que se refieran a la conducta del poder ejecutivo, así como en la ley del presupuesto y en los tratados. Señalemos como peculiaridad que existe una dirección de probidad administrativa (art. 232, 233), parecido a un Ombudman para perseguir el enriquecimiento injusto, como auxiliar del poder legislativo. Las condiciones que determinan la elección como presidente de la República tratan de impedir su reelección y la incompatibilidad de los oficiales jefes y oficiales generales de las Fuerzas Armadas. Los Secretarios de Estado deben en todo caso refrendar los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes y providencias del presidente de la República (art. 248).

Las Fuerzas Armadas están bajo el mando directo del Jefe de las Fuerzas Armadas, por cuyo intermedio ejerce su función el presidente de la República; el Jefe de las Fuerzas Armadas, como hemos indicado, debe ser elegido por el Congreso de Diputados, y como órgano unicameral controla al gobierno con autonomía reglamentaria.

En muchos países se controla con un límite de plazo temporal el ejercicio de los poderes extraordinarios; y así en Guatemala, pasados treinta días, se restablece el

funcionamiento normal de los poderes presidenciales. En líneas generales estas fórmulas de moderación de poder tratan de dar mayor vigor a la protección de los derechos fundamentales para la realización de un régimen democrático; función que también cumple el reconocimiento del habeas corpus y el derecho de amparo.

Se establece así una feliz cooperación en la pacífica estabilidad de los gobiernos y la defensa y protección de los derechos de los ciudadanos que culmina hoy en una vigilancia continental del Instituto Iberoamericano de Derechos Humanos con presidencia en Costa Rica.

Todos estos hechos pueden recordarse no con un espíritu de erudición que recuerden situaciones anecdóticas, sino con el propósito de buscar una orientación para el presente. Esta debe ser nuestra actitud en la consideración de la historia contemporánea de una América unida por los vínculos culturales, connaturales a una lengua común y en la que puede realizarse, como quería Ganivet, un derecho interfamiliar. Esta hermosa unidad cultural tiene por sí misma una belleza que Dámaso Alonso ha destilado en un poema de antología en que canta el gozo de nuestra unidad de lengua y cultura con los países americanos:

Yo digo amor, yo digo madre mía,
y atravesando mares, tierras, llanos,
os llega un dulce efluvio de poesía.
Yo exclamo amigo,
y en el mundo nuevo, amigo, dice el eco.
Yo digo Dios y hay un clamor profundo,
y Dios en español todo responde.

