

**Relacionamiento entre el Poder  
Ejecutivo y el Poder Legislativo, su  
papel y su grado de participación en  
la política actual de nuestro país.  
“Asimetrías de poder”**

**(Seudónimo: Democracia)**

La forma en que el sistema gubernamental, comprensivo de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), puede trabajar conjuntamente para proveer una eficiente gobernabilidad, mirada desde la óptica del Derecho político, depende del tipo de gobierno adoptado. Evidentemente, no serán los mismos medios utilizados para lograr tal objetivo en un sistema de tipo presidencialista que en otro de tipo parlamentario.

Sin embargo, desde una óptica de análisis político de lo que sucede en la realidad, puede observarse que en la política actual y en la que se pueda desarrollar en un futuro previsible, cada uno de los Poderes tiende a jugar un papel análogo cualquiera sea el tipo de gobierno y las relaciones formales entre ellos dibujados por las normas constitucionales; y el papel que cada uno desempeña incide naturalmente en sus reales relaciones recíprocas y en el equilibrio resultante en la realidad política.

Es imprescindible entonces exponer de manera sucinta el papel que desempeña cada uno de los Poderes en los sistemas políticos actuales, cualquiera sea su forma, como presupuesto de sus relaciones recíprocas.

Para este trabajo en particular se obviará el desarrollo sobre el rol que desempeña el Poder Judicial, ya que se pretende observar como el cuadro de asimetría institucional hace de la Presidencia y del Poder Ejecutivo el poder gubernamental por excelencia, con un desempeño pro-activo respecto al Parlamento y crecientes posibilidades en el proceso legislativo.

El papel que juega el Poder Ejecutivo se ha ido modificando y seguirá haciéndolo en la medida en que el arte de gobernar se ha tecnificado, al punto que hoy en día y aún más en el futuro, la decisión política no puede prescindir de un sustento técnico y científico adecuado.

Por supuesto que esta tecnificación no excluye la existencia de alternativas políticas y la consiguiente necesidad de opciones de tal naturaleza. Como es de notar la elección de los objetivos a perseguir por la acción estatal seguirá siendo esencialmente política, y aún lo será la opción por los medios para perseguirlos, en cuanto condicionen o estén condicionados por los fines elegidos. Pero a pesar de ello, a ese nivel de elección de los fines perseguidos por el aparato estatal, la opción no puede prescindir de los

condicionamientos técnicos y científicos, y en el Estado de Derecho también los jurídicos.

En su carácter de cabeza de la Administración Estatal, el Poder Ejecutivo es el que dispone de los medios técnicos indispensables para sustentar una racional y razonable opción política, y es impensable, impracticable, cualquier solución que, para restaurar el equilibrio entre ambos Poderes Políticos en ese aspecto, pretendiera duplicar en el ámbito del Poder Legislativo toda la estructura tecnocrática, prácticamente en todas las ramas del conocimiento, que necesariamente sustenta la acción de todo el aparato del Estado en sus múltiples aspectos.

El Poder Ejecutivo deviene así necesariamente, por su propia estructura, en el conductor de la política global del Estado y de las políticas sectoriales en todos los ámbitos en que el Estado actúa, ya sea prestando servicios, fomentando o inhibiendo la acción de los particulares, o meramente ejercitando sus irrenunciables funciones de policía.

Por las mismas razones, recae necesariamente sobre el Ejecutivo la previsión de necesidades futuras y la planificación de las acciones necesarias para satisfacerlas. Cualquiera sea la opción política en cuanto a la libertad de mercado, ciertas necesidades cuya imprescindible satisfacción requiere de costosos y complejos medios (infraestructura portuaria, centrales eléctricas, carreteras, etc.) se deben prever a mediano y largo plazo, al igual que la previsión y la planificación de los medios para su concreción. Si se espera a que las necesidades se manifiesten efectivamente en el mercado, las soluciones serán tardías e insuficientes.

El mercado no dará tampoco solución a las necesidades de la colectividad que se ha dado a llamar “intereses difusos” (Ej.: defensa del medio ambiente), ni logrará por sí una distribución de la riqueza socialmente producida adecuada a irrenunciables principios de justicia social.

En todos estos temas en que las previsiones de futuro y su consiguiente planificación, conteniendo las inevitables políticas que conlleva, son imprescindibles e irrenunciables, porque la alternativa real es una actuación improvisada, y como tal, caótica y contradictoria del aparato estatal, el protagonismo recae sobre el Poder Ejecutivo, por

ser el órgano que dispone de los medios técnicos necesarios para prever, planificar y programar.

Con respecto al Poder Legislativo, y siendo ambos poderes esencialmente políticos, este opone al bagaje técnico del Ejecutivo, su insustituible característica de órgano representativo de todos los sectores políticos y de ámbito adecuado para la expresión de todas las opiniones.

Esa característica, y la potestad de que está investido de dictar normas que se imponen al Poder Ejecutivo y a la Administración toda, así como su potestad exclusiva de limitar derechos e imponer deberes a los particulares en el Estado de Derecho, hacen del Parlamento un partícipe necesario en la adopción de las grandes opciones políticas, tanto a nivel general como sectorial.

Como contrapartida, el sustento técnico y científico que como he señalado requiere la decisión política, prácticamente monopolizado por el Ejecutivo, y la participación formal de ambos Poderes en el perfeccionamiento de la ley en que generalmente se consagra, imponen la colaboración de los dos en la adopción de aquellas decisiones.

Por otra vía, además, el Parlamento incide necesariamente en la determinación de los grandes lineamientos políticos de la acción estatal: la potestad presupuestal, que desde sus orígenes históricos le corresponde. En esta materia, debe señalarse la mutación que ha sufrido el papel del Legislativo, que ha pasado de limitador de los gastos del monarca a limitado por la iniciativa del Poder Ejecutivo contemporáneo.

Pero la ritualidad parlamentaria, impuesta por la complejidad de la composición política del órgano, por mucho que se simplifique, carece de flexibilidad y agilidad, necesarias para adecuarse a la cambiante realidad económica y social a la cual la conducción política debe aplicarse. Por eso, las leyes tienden a limitarse a formular las grandes opciones, a crear los órganos y atribuir las potestades imprescindibles para llevarlas a la realidad, constituyendo tan solo marcos de la actividad que desarrollará luego efectivamente la Administración.

Más allá todavía de ese aligeramiento del contenido de las leyes, en el intento de agilizar el ejercicio de la función legislativa, el derecho comparado en sistemas auténticamente democráticos llega a sustituir el órgano parlamentario por el Ejecutivo, mediante la técnica de los decretos-leyes delegados o de urgencia, limitando al Legislativo al establecimiento de bases o al control de lo actuado.

Por ese cúmulo de factores, la actividad normativa del Parlamento en su relación con el Ejecutivo tiende cada vez más a restringirse a una coparticipación en la adopción de decisiones políticas básicas, cuyo desarrollo corresponderá a la Administración.

Siendo así, cuando el sistema político formalmente consagrado a nivel constitucional no asegure la coincidencia del ejecutivo con las mayorías parlamentarias, como sí ocurre en sistemas parlamentarios, no parece aconsejable desde un punto de vista democrático procurar la gobernabilidad imponiendo soluciones que aseguren al Poder Ejecutivo el respaldo parlamentario más o menos automático a sus propias opciones políticas.

Si el Poder Ejecutivo no cuenta por sí con mayorías en el Legislativo, resultantes naturalmente del voto popular, aquellas decisiones políticas básicas en que, en la realidad política actual, sigue participando el Parlamento y a las cuales suele limitarse su actuación, deben resultar de acuerdos entre sectores políticos que representen real y auténticamente la opinión social mayoritaria.

La otra cara del papel político del Parlamento en su relación con el Ejecutivo es la de órgano de control político. Junto a los medios tradicionales de control parlamentario a través de pedidos de informes, formación de comisiones investigadoras y llamados a Sala a los Ministros, con o sin censura, ha crecido la importancia de otros mecanismos de control más o menos novedosos pero ya muy desarrollados en el derecho comparado, mediante órganos designados por el Parlamento y ante él responsables: Tribunales de Cuentas, Ombudsman, Defensor del Pueblo o Comisionado Parlamentario.

Salvo la censura a los Ministros en sistemas parlamentarios o semiparlamentarios, todos esos mecanismos de control parlamentario no se relacionan con la coincidencia o discrepancia de las mayorías parlamentarias con la política del Poder Ejecutivo, y no atañen por ende a la gobernabilidad.

Sin perjuicio de los controles jurisdiccionales, por esencia subjetivos y limitados a la legalidad, y de otros controles administrativos, unos subjetivos y otros sólo de legalidad, los instrumentos de control parlamentario, tanto los tradicionales como los novedosos, siguen y en cuanto es previsible seguirán siendo insustituibles como instrumentos de defensa del interés general, tan frecuentemente comprometido por la acción ilegítima o meramente inconveniente de la Administración, o aún por comportamientos reñidos con criterios de ética en la acción pública; y sólo serán efectivos en cuanto su empleo siga estando al alcance de las minorías.

La Constitución de 1967 concibió y diseñó un Poder Ejecutivo conductor y orientador político, especialmente en materia económico-financiera. El fortalecimiento del Ejecutivo en ese ámbito es un fenómeno universalmente constatado. En el Estado contemporáneo, conformador del orden económico y social, los órganos parlamentarios carecen de la homogeneidad, ductilidad y en buena medida de la aptitud técnica necesarias para conducir una política económica; el producto típico de su actividad –la ley - no tiene la flexibilidad imprescindible para adecuarse a la cambiante realidad de la vida económica financiera. Como consecuencia, las leyes en la materia se limitan a atribuir competencias y formular grandes opciones – leyes marco - dejando libradas al ejecutivo las concretas soluciones que quepan en ese marco.

Aún en los puntos que requieren soluciones de jerarquía legal, se constata que la iniciativa ya no corresponde por las mismas razones al Parlamento, que se limita a consentir opciones políticas que parten del Ejecutivo.

Una de las ideas básicas de la Constitución de 1967 fue precisamente conferir al Poder Ejecutivo ese papel y esa responsabilidad de órgano central de conducción y orientación política, que asume en la época contemporánea. Para ello intensificó sus potestades como colegislador, sometiendo las decisiones fundamentales en materia económica a su iniciativa privativa; confiriéndole la potestad de proponer proyectos de ley con declaratoria de urgente consideración que “se tendrán por sancionados si dentro de tales plazos (establecidos) no han sido expresamente desechados, ni se ha sancionado un proyecto sustitutivo” (Art. 168 N° 7); atribuyendo eficacia de aceptación, transcurridos

sesenta días, al silencio de la Asamblea General frente a las observaciones formuladas por el Poder Ejecutivo a un proyecto de ley aprobado por el Parlamento (Art. 168 inc 2).

Con el pasaje del centro de actividad política del Estado del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, se ha producido una especie de desprestigio progresivo de las instituciones parlamentarias (lugar donde se realizaban los debates sobre la orientación política que debía tener la legislación), y es corriente escuchar en la población expresiones acerca del Poder Legislativo como de algo que molesta o que estorba la acción del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, la experiencia diaria y la elaboración doctrinal indican que en las condiciones actuales de la vida económica, la composición y el modo de funcionar de las asambleas parlamentarias las hacen inadecuadas para atender a los bruscos cambios de rumbo que hay que hacer constantemente para realizar un programa político de larga duración en materia económica.

Ante ese estado de la opinión pública, ante las realidades sociales, cabe plantearse la cuestión de la utilidad de la existencia de un Poder Legislativo separado del Poder Ejecutivo y con las funciones que actualmente desempeña. Planteado de esta manera como problema resulta mucho más interesante, y las normas constitucionales sobre el Poder Legislativo y sobre su competencia adquieren un sentido distinto viéndolas desde este punto de vista, que estudiándolas de acuerdo a la mentalidad histórica que existía en el momento en que se redactaron.

Deberíamos preguntarnos entonces ¿Cuál es actualmente la utilidad, la justificación de que exista un Poder Legislativo? Ya no es más la de que haya algún órgano encargado de establecer las leyes desde que eso, en muchísimos países, puede ser desempeñado, en determinadas condiciones, por el Poder Ejecutivo, aún cuando además exista un Poder Legislativo. De hecho, en cuanto al contenido de la legislación, la gran mayoría de las normas que llegan a ser leyes tienen su iniciativa en el Poder Ejecutivo. En esas circunstancias, el pasaje por el Legislativo, muchas veces se reduce a una mera formalidad, sobre todo cuando estamos en un régimen parlamentario en el cual el Poder Ejecutivo goza, por hipótesis, de la confianza del parlamento, y la actividad del Ejecutivo en materia de iniciativa es análoga a la actividad de una Comisión del propio

Poder Legislativo en cuyos miembros confía la mayoría parlamentaria y que, por consiguiente, tiene de antemano casi asegurada la sanción de lo que se proponga. Siendo así el panorama, el Poder Legislativo en vez de servir de crisol para elaborar las leyes sirve, en realidad, de control del Poder Ejecutivo. Nos encontramos ante la visión actual de la relación entre los Poderes en el que el Poder Ejecutivo gobierna y el Poder Legislativo controla a los gobernantes.

Bajo esta moderna visión del papel que desempeña el Poder Legislativo en la Constitución de un país, el hecho de que sea el Poder Legislativo el que sancione las leyes adquiere un nuevo sentido ¿Qué utilidad práctica tiene que sea el Poder Legislativo el que sancione las leyes, si lo concebimos como un contralor sobre el gobierno? Esta regla de que el Poder Legislativo sancione las leyes sólo tendrá sentido, sólo tendrá alguna utilidad política en la medida en que se reserva a la ley la regulación de ciertos temas en los cuales se pueda temer el exceso del Poder Ejecutivo.

Esto muestra que con la visión actual del papel que el Legislativo desempeña en el gobierno del Estado, lo fundamental no es que el Poder Legislativo haga las leyes, lo fundamental es que ciertos temas sólo puedan ser regulados mediante actos emanados de este Poder. Así, cobra mayor importancia que la regla de separación de funciones (que el Poder Legislativo legisle), la regla de que algunos temas requieren para su regulación actos formalmente legislativos emanados del Poder Legislativo o que requieran, por lo menos, el asentimiento del mismo.

En el caso hipotético de que se suprimiera el Poder Legislativo y se transfiriera su competencia al Poder Ejecutivo ¿Qué es lo que se habría perdido desde el punto de vista de las garantías políticas? No se habría perdido simplemente una distribución técnica de tareas entre dos órganos, punto que carece de gran importancia política; se habría perdido la garantía de que ciertos temas que la Constitución reserva a las leyes (la regulación de los derechos fundamentales, el establecimiento de límites a las libertades fundamentales, etc.) no puedan ser tocados sin intervención del Parlamento. El sentido político que tiene esto no es simplemente el de que esa regulación se haga mediante normas generales y abstractas, sino por sobre todo que esa regulación no esté en manos del Poder Ejecutivo solamente, sino que haya un control preventivo; que antes de dictarse la nueva norma se realice una deliberación en la cual participen órganos cuya

composición sea más representativa de los distintos sectores de opinión que el Poder Ejecutivo.

La garantía de que haya un control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo valdría bien poco si ese control estuviera a cargo de un órgano cuya composición fuera igual a la del Poder Ejecutivo. El hecho de que haya determinados temas suficientemente importantes desde el punto de vista político, desde el punto de vista de las garantías de los derechos de los habitantes o de las decisiones que pueden repercutir en el régimen político y social del Estado, como para que estos temas se reserven a la ley, sólo tiene sentido cuando el órgano cuya intervención se necesita para dictar las leyes presenta en su composición ciertas características que, por un lado, lo diferencian del Poder Ejecutivo y, por otro lado, lo acerquen más al pueblo que el Poder Ejecutivo, y lo hagan en cierto sentido una imagen reducida de las distintas tendencias que se encuentren en el pueblo.

El planteo contemporáneo y fundado en principios democráticos, acerca de cuál ha de ser el papel del Poder legislativo, no puede prescindir del problema de cuáles son las materias reservadas a la ley. El Poder Legislativo es un órgano cuya intervención debe ser preceptiva en aquellos asuntos políticamente más importantes, aquellos asuntos que sean definidores del régimen político y social del país, aquellos aspectos que afecten las libertades fundamentales, etc. Y debe, además, estar integrado de forma que tienda a reflejar la orientación de la opinión pública sobre cada uno de los problemas que merezcan su intervención.

Desde mi punto de vista, la manera de hacer que cumpla ese papel es: en cuanto a su integración, hacerlo numeroso de manera de permitir que en su seno actúen distintas tendencias, hacer que su integración se haga en una forma parecida a la representación proporcional, evitando que la distribución sea muy desigual entre los distintos sectores del punto de vista de la proporción del número de votos; y en cuanto a su competencia, encomendarle participación decisiva en la legislación, sobre todo en aquella legislación que sea políticamente más importante de acuerdo al criterio constitucional, reservando a la ley determinadas materias de modo que no puedan ser reguladas espontáneamente por reglamento; y por último, encomendarle al Poder Legislativo, además de la función de legislación (cuya importancia política radica en que hay reserva de la ley, que hay

determinados temas que sólo pueden hacerse por ley), una función de control sobre la orientación política general del Poder Ejecutivo. Tanto en la función de legislación como en la función de control de la orientación política general del Poder Ejecutivo, es necesario también, para asegurar la plena vigencia del principio democrático, que esa actividad legislativa o controladora que desarrolle el Parlamento sea, a su vez, susceptible de ser sometida a un control popular.