

LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA EN EL EJECUTIVO Y EL CAMBIO DE ROL DE LOS PARLAMENTOS Y CONGRESOS

(En la vida política de los pueblos
en Occidente, en el siglo XX)

Por el Académico DR. ALBERTO ANTONIO SPOTA

1. *La delegación legislativa y el rol del parlamento en el mundo contemporáneo.*

1.1. *El origen de la delegación legislativa en el siglo xx. La "Gran Guerra" de 1914 a 1918. La crisis de 1929. La Post-guerra de 1945.*

1.1.1. Si se analiza el tema, realmente contemporáneo, que comenzó, sobre todo, en lo que a este siglo se refiere, durante la Primera Guerra Mundial, y como consecuencia de los efectos sociales y económicos inmediatos de esa situación bélica, que se desarrolló con importante intensidad luego de la crisis económico financiera de 1929, en el mundo de Occidente, pero que realmente ingresó con rotunda trascendencia en el ámbito constitucional y sobre todo en la práctica de la vida política y jurídica de los pueblos de Occidente, luego de la Segunda Guerra Mundial, se puede constatar, con bastante evidencia, que el tema de la delegación legislativa está íntimamente vinculado a lo que se entiende es el rol fundamental y real del parlamento, en la vida de los estados democráticos y representativos contemporáneos.

1.1.2. Esto significa que, más allá de la afirmación, muy común, pero no por ello totalmente exacta, de que la

causa definitoria y real de las delegaciones legislativas debe ubicarse en la complejidad y en la celeridad de la vida política, económica, financiera y en las realidades tecnológicas de nuestro tiempo, analizado el tema con serenidad, profundidad y precisión, se llega a la conclusión de que, detrás de las afirmaciones que van leídas, que a su vez no dejan de tener un cupo real y trascendente de verdad, se encuentra, algo más que latente, la presencia del tema que he enunciado precedentemente. Esto es: el rol que la sociedad, en cada momento histórico, asigna al parlamento.

1.1.3. Esto es, el análisis, evaluación y la reubicación, en la conciencia colectiva que la sociedad humana en estudio asigna y entiende como básico, fundamental y decisivo del parlamento, en el devenir político de ese pueblo y estado.

1.2. *La ubicación y rol político del parlamento en el siglo XIX.*

1.2.1. Para comprender la afirmación que va enunciada, es necesario retrotraer la mirada, a la respuesta que el siglo XIX dio al rol del parlamento, en la vida política de las comunidades humanas que tenían en actividad efectiva, en lo político y en lo jurídico, a esa básica institución que es el parlamento en el Estado de derecho.

1.2.2. El siglo XIX está caracterizado por un conjunto muy importante de presupuestos ideológicos, políticos y jurídicos, entre los que la idea del progreso indefinido, que venía del enciclopedismo del siglo XVIII, fue uno de los motores más importantes del devenir de aquel siglo, con enorme trascendencia, aunque la evaluemos con signos diversos en nuestro siglo XX, tema que no debe llevarnos a confundir, o reducir su trascendencia, para el juicio que produzcamos con referencia al siglo XIX.

1.2.3. En ese orden de ideas, el siglo XIX, además, se ha caracterizado por otras afirmaciones de fuerte conte-

nido dogmático. Esta vez en dirección al afianzamiento de las libertades individuales, frente al poder político del estado.

1.2.4. Esa ideología, asentada esencialmente, por un lado, en el empirismo inglés, por el otro, en el pragmatismo norteamericano y con un tercer asiento en el enciclopedismo francés, desarrolló las diversas caras de su contexto, a través de aquellos presupuestos dogmáticos a los que me refiero, sobre la base de la división de los poderes, reservando monopólicamente el hacer la ley para el parlamento, para así mejor garantizar las libertades individuales.

1.2.5. Es así que, sobre la base de la confianza en el progreso acumulativo en lo científico y en lo cultural, el hombre de Occidente absorbió, de ambos márgenes del Canal de la Mancha, y en general del Hemisferio Norte, aunque con distinta intensidad, la idea central de que el parlamento debe ser, en principio y con exclusividad, el hacedor de la ley.

1.3. *Los orígenes históricos, en el medievo, del parlamento en Occidente.*

1.3.1. Todos sabemos que respecto del origen del parlamento en la historia de Occidente, si es que se analiza el final del alto medievo y la marcha de los parlamentos en el bajo medievo, se llega con claridad a la conclusión de que éstos —los parlamentos— no tenían por función hacer la ley, sino ser los altos tribunales de juzgamiento.

1.3.2. A la función legislativa los parlamentos llegaron a causa de las exigencias de las Coronas que pedían y exigían fondos y riquezas para solventar esencialmente las guerras de aquellos tiempos, así como algunas funciones básicas del centro de poder de entonces.

1.3.3. Esto es, el comienzo del rol legislativo de los parlamentos en el Occidente europeo está vinculado a los

temas de fondos económicos para la Corona. No para legislar sobre otros temas, que hoy parecen comunes.

1.3.4. El Parlamento, en definitiva, fue el lugar donde los reyes concurrían a pedir la aquiescencia para los nuevos impuestos y gabelas, que la Corona necesitaba para solventar sus necesidades, y fundamentalmente las guerras.

1.3.5. Pero recuérdese que los parlamentos tuvieron por origen, o al menos como el fundamental de los orígenes reconocidos en la historia de Europa, su condición de tribunales juzgadores, y no el quehacer legislativo.

1.3.6. La reunión de los notables que integraban el parlamento juzgador de los primeros tiempos coincidió con facilidad en su condición de instrumento útil para recurrir a esos parlamentos-tribunales, requiriéndoles al propio tiempo, las conformidades para las exigencias económico-financieras que van recordadas.

1.3.7. Traigo a la memoria al respecto que la Carta Magna, los fueros españoles, y en general las cartas en Europa, muestran con claridad estas funciones básicas originarias de los parlamentos, como tribunales, en sus primeros tiempos de existencia.

1.3.8. Como tales, como tribunales, los parlamentos conocían la ley de la tierra, por razones de su integración, y por sus propias originales funciones.

1.3.9. Como tribunales, los parlamentos estaban integrados por los iguales a los que debían ser juzgados. Detrás de esta institución hay resabios germánicos de los pueblos que invadieron el imperio romano.

1.3.10. Los parlamentos eran, en definitiva, en su momento inicial, tribunales, como la historia realmente lo enseña, en la Europa del alto medioevo y al comienzo de la etapa que siguió.

1.3.11. Y de esa condición de tribunales, pasaron, insensiblemente, por los motivos expuestos, a la condición

de órganos colectivos, aptos para manifestar conformidades o disconformidades, con las peticiones económicas y financieras de las Coronas.

1.4. *La aparición efectiva y definida del parlamento, como hacedor de las leyes. Su ubicación en la historia de Occidente.*

1.4.1. La idea de que el parlamento debe ser el hacedor de la ley, no es en verdad y con claridad idea que viene ni del alto medievo, ni del bajo medievo.

1.4.2. La conclusión definida de que el parlamento es el órgano hacedor de la ley, es tema que en Occidente se asoma y afirma con presencia a través de la historia constitucional inglesa y fundamentalmente en el siglo xvii.

1.4.3. Hasta entonces, en la Europa medieval, de la edad moderna, el parlamento es tribunal, y ámbito de debate y aprobación de aspectos impositivos y gabelas en general requeridos por las Coronas.

1.4.4. Cuando el papel del parlamento como hacedor de las leyes se ha afirmado en Gran Bretaña, a fines del siglo xvii, aquella estructura del poder político y jurídico comenzará a hacer escuela en Europa.

1.4.5. Será así que la Gran Bretaña que describirá Montesquieu, para comparar con su Francia, en el *Espíritu de las leyes*, no es de la época en que se imprime la primera edición del *Espíritu de las leyes*. Esto es de 1748.

1.4.6. Para esa fecha, para 1748, Gran Bretaña no tiene ya la estructura de división de poderes que describe Montesquieu. Ello por cuanto ya se ha producido el nacimiento de la forma de gobierno de origen legislativo, típicamente inglesa, que se denomina gobierno de Gabinete, como consecuencia de la llegada al trono de Londres de la Casa alemana de Hannover, hoy Windsor.

1.4.7. La Gran Bretaña que describe Montesquieu, con la existencia de un rey que no solamente reina, sino que gobierna, fue la posterior a la gloriosa revolución de 1688.

1.4.8. Esto es la Gran Bretaña de María y de Guillermo, y también la de Ana, hasta los albores del siglo XVIII.

1.4.9. La Gran Bretaña que nace como consecuencia del Acta de Establecimiento de 1701, luego de la muerte de Ana en 1714 sin dejar descendencia, con la llegada de la Casa de Hannover, con Jorge I en 1714, y que dará origen bajo este rey, y sobre todo bajo Jorge II, al Gobierno de Gabinete. Así ha de nacer la figura trascendente del primer ministro, como resultado de la realidad política de aquellos tiempos, que evidenciaba la victoria del parlamento sobre la corona. De allí que la Gran Bretaña descrita en el *Espíritu de las leyes* por Montesquieu en 1748, no es ya la que realmente reflejara la realidad de ese tiempo. Montesquieu describió el mundo político inglés de 1688 a 1714.

1.4.10. Por ello la división de poderes constituidos que Montesquieu enseña al mundo, es una división de poderes asentada sobre la imagen histórica que Montesquieu tuvo de la Inglaterra de los últimos años del siglo XVII y la primera decena del siglo XVIII, como va dicho. Ese desajuste en el tiempo no quitará importancia ni trascendencia a las enseñanzas de Montesquieu.

1.4.11. En esa estructura descrita por Montesquieu, el parlamento ha dejado de ser, así como sucedió en Inglaterra fundamentalmente a partir del siglo XVII, tribunal, para ser parlamento-legislador.

1.4.12. No hay que olvidar que las normas básicas que estructuraron la Gran Bretaña moderna, esto es el Bill de derechos, el Bill de hábeas corpus, el Acta de Establecimiento, y toda la normativa que convierte en norma jurídica la victoria del parlamento inglés sobre la corona, es la primera verdadera obra legislativa del parlamento en el mundo, y fundamentalmente en Inglaterra.

1.4.13. Así, en el siglo xvii, en Inglaterra, se produce la transformación del parlamento-tribunal en el parlamento hacedor de la ley.

1.5. El legado de Montesquieu a la cultura política de Occidente. Su trascendencia con relación a la función del parlamento como hacedor de la ley.

1.5.1. Montesquieu enseña y trasmite al mundo esta idea del parlamento exclusivo hacedor de las leyes.

1.5.2. Es en este momento y a través fundamentalmente de Montesquieu que el mundo aprende que la división de poderes no es un sistema para gobernar mejor, sino la respuesta necesaria a la enseñanza histórica, que los hombres han aprendido, en el sentido de que todo poder concentrado es poder tiránico.

1.5.3. Que para detener la tiranía hay que dividir al poder político en su ejercicio.

1.5.4. La visión que tiene Montesquieu en la primera mitad del siglo xviii de las libertades en Gran Bretaña, frente a la contrapartida del absolutismo y concentración de poderes en su Francia, y en general, frente al panorama de despotismo que la Europa continental muestra, le lleva a Montesquieu a enseñar al mundo que uno de los pilares básicos para garantizar la libertad individual, a través de la división en el ejercicio del poder político, reside en que los poderes constituidos, cada uno de ellos, tenga una función esencial, que no debe ser compartida, sino en márgenes mínimos, con los otros poderes, y de ser posible que no haya ningún condominio valioso en el tema que va en análisis.

1.5.5 Todos sabemos que Montesquieu es el único no anglosajón que tiene influencia decisiva en los padres de la patria de los americanos del norte.

1.5.6. Montesquieu es el único pensador continental europeo citado por los hombres que escribieron los ar-

títulos de fondo de los diarios más leídos en las más importantes ex-colonias inglesas en la América del Norte, y que, recopilados, se constituyeron en el primer tratado de derecho constitucional bajo el nombre de "*El federalista*".

1.6. *La división de poderes en la teoría constitucional clásica. La ubicación del legislativo.*

1.6.1. Todos sabemos que la tajante división de poderes constituidos, que la Constitución norteamericana describe en su texto original, y que, en cierta forma, se mantiene en su texto, aunque no en su dinámica política en estos días, es la división de poderes constituidos que podemos leer en Montesquieu.

1.6.2. Dentro de esa estructura, un Poder Legislativo titular exclusivo de la capacidad legisferante es una pieza esencial y básica del sistema.

1.6.3. El principio básico entonces, o uno de los principios básicos de la estructura inicial del estado de derecho, es el respeto a la vigencia efectiva de la división de poderes, sobre la base esencial de que la capacidad legislativa es patrimonio exclusivo del Poder Legislativo.

1.6.4. Así como que será patrimonio exclusivo del Poder Judicial la capacidad de juzgamiento.

1.7. *El Poder Ejecutivo como ámbito de capacidad, en el estado de derecho.*

1.7.1. Ha llegado el momento de subrayar y de recordar, con mucha precisión y con claro concepto, que esas dos capacidades, la legislativa y la de juzgamiento, se le han arrancado en su hora en los siglos XVII y XVIII al titular del poder político-histórico, esto es a la Corona.

1.7.2. Lo que queda de aquel titular del poder político que era la Corona, a quien se le ha cercenado la capacidad de legislar, y a quien se le ha quitado la capacidad

de juzgar, será en los hechos el ámbito y el Poder Ejecutivo del estado de derecho, que nacerá con las grandes revoluciones a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, en los diversos continentes de la tierra.

1.8. Las enormes dificultades pasadas y presentes para ubicar en la conciencia colectiva de los pueblos al Estado, como medio al servicio de las libertades humanas. Las resistencias que vienen del pasado, sobre todo a través de las costumbres políticas del absolutismo. El principio de legalidad que ubica al Estado como sujeto de la norma jurídica, en pie de igualdad con las individualidades, es de difícil aprehensión.

1.8.1. Muy grande ha de haber sido y ser la fuerza de la tradición histórica de aquel viejo titular del poder político, que no solamente mandaba y gobernaba, sino que además legislaba y juzgaba en el pasado, como la historia del siglo XIX y del siglo XX lo muestra, a través de los avatares del estado de derecho en muchas partes del mundo, a través de acciones y reacciones en la marcha hacia el nuevo Poder Ejecutivo, reducido en sus competencias decisorias, y como la nueva cultura política de Occidente lo quería.

1.8.2. La historia del derecho da una enorme cantidad de ejemplos de esas marchas y contramarchas, en todos los ámbitos en los que se quiera analizar el tema y en todos los continentes de la tierra.

1.8.3. A simple título de ejemplo, recuerdo lo que costó imponer el principio de legalidad en la práctica, en el estado de derecho, con relación a la figura jurídico política del Estado, que erradamente para la conciencia del común, se identificó y se identifica con el Ejecutivo.

1.8.4. Esto es, lo que costó lograr que el Estado pueda ser demandado en causa judicial y responsabilizado por su quehacer.

1.8.5. Recuérdense, por ejemplo entre nosotros, que hasta bien avanzada la segunda mitad del siglo pasado, para

demandar al Estado era necesaria una autorización del Poder Legislativo.

1.8.6. En la práctica una ley.

1.8.7. Rememórense las dificultades enormes que trajo la aplicación en los hechos, y el desarrollo de las normas que han regido y rigen, en el ámbito de lo contencioso-administrativo, los juicios contra el Estado.

1.8.8. Hoy mismo, y dejando de lado cualquier episodio de situaciones de excepción, como las que ahora se viven, recordemos la enorme dificultad que todo juicio contra el Estado conlleva.

1.8.9. El Estado tiene y está beneficiado con exigencias previas al juicio, que deben cumplimentarse antes de llamar al Estado a los estrados judiciales.

1.8.10. Ya llamado a los estrados judiciales, el Estado goza de ventajas y beneficios no razonables en nuestro tiempo, en materia de plazos en el proceso.

1.8.11. Todo ello, no olvidando que el Estado se beneficia con instancias que los particulares no tienen.

1.8.12. Hasta llegar a que, en principio, las sentencias contra el Estado y sus oficinas, de derecho y de hecho, se convierten en simplemente declarativas, al menos en nuestro medio y en muchos países de la tierra.

1.8.13. Toda esta temática, que es de conocimiento general, está asentada en los trasfondos mentales del hombre de Occidente, sobre todo en los de origen continental europeo, en cuyo código genético está incorporada la idea de que quien ejerce el poder, el Estado, reúne características de sacralidad.

1.8.14. Por ello, los privilegios y beneficios que todavía hoy posee el Estado se asientan subconscientemente en aquellas características ya mentadas, del código genético del hombre contemporáneo, que lleva dentro de sí y

llevará todavía por mucho tiempo aquellas viejas enseñanzas y aquellas viejas tradiciones.

1.8.15. Todo ello acarrea, como consecuencia, que la imagen mental que el individuo posee del Estado sea un resultado directo de la unión de lo sacro y lo profano, en materia de poder político. Y de esa unión subsiste todavía hoy, una clara prevalencia, que tiende, aunque no se sepa por qué, a sacralizar la idea e imagen del Estado, con todas las consecuencias naturales que esa prelación de valores importa.

1.8.16. Dentro de este orden de ideas, la estructura del estado de derecho importa una permanente y muy trascendente lucha diaria, para implantar una nueva ubicación de la idea del poder político y del Estado, en función del cambio del telos de la sociedad humana, que el mencionado estado de derecho tiene por esencia.

1.8.17. Ha costado mucho y cuesta muchísimo todavía hoy, sustituir el telos histórico, que hace a las formas jurídico-institucionales de las comunidades humanas, que en nuestro tiempo adoptan la denominación genérica de Estado, para que se vivencie que las estructuras políticas deben apuntar a la libertad del hombre.

1.8.18. Aun cuando ya lleva más de dos siglos el cambio declamado del telos final de la estructura político-institucional de las comunidades humanas, poniendo ahora la impronta en la libertad individual de cada mujer y de cada hombre, la realidad es que las fuerzas que vienen del pasado nublan grandemente la vigencia efectiva de ese nuevo telos, que es el centro del estado de derecho de ayer y el contemporáneo.

1.9. *Relación directa entre la necesidad de mantener para el parlamento o el congreso el monopolio legislativo, y el riesgo de concentración de poder en el ejecutivo, mientras la conciencia social colectiva no hubiera asumido, en profundidad, el tránsito de la titularidad del poder político y de la legitimidad en los gobernados, esto es en el pueblo.*

1.9.1. Por ese motivo y durante casi un siglo y medio, todo a lo largo del siglo XIX, y en los primeros años del siglo XX, los doctrinarios del estado de derecho hicieron hincapié permanente en el mantenimiento de la premisa que hace al principio de la división de los poderes constituidos, como base de la legitimidad de todo gobierno.

1.9.2. Y, fundamentalmente, en ese orden de ideas, se hizo especial hincapié en la reserva de exclusividad, para el Legislativo, de la capacidad para legislar.

1.9.3. Esto es, debe verse en la tenaz defensa de esa exclusividad, que se opuso y todavía hoy se opone permanentemente a todo tipo de delegación legislativa, el miedo concreto y real de que por el camino de la delegación legislativa se cambie el telos final del estado de derecho, al dar la capacidad de concentración de poderes en el Ejecutivo.

1.9.4. Y bien visto el tema sin apasionamientos, y con serenidad, los temores no son necesariamente infundados.

1.10. *La necesidad de decisiones inmediatas que a diario debe el poder político encarar. Sus consecuencias.*

1.10.1. Es absolutamente exacto que el poder político tiene la costumbre y por qué no decirlo, la necesidad, de resolver el problema de lo inmediato.

1.10.2. El poder político no tiene, sino por vía de excepción la posibilidad real de definir sus decisiones en función de lo inmediato y, de allí, que es casi un aspecto permanente que el poder político es obligado por los hechos a decidir sobre lo inmediato y en función de ello.

1.10.3. Es así que la historia y la contemporaneidad enseñan que el ejecutivo se caracteriza por tener que enfrentar y decidir su accionar, en función de intentar superar los problemas de lo inmediato. Ello aun y a costa de trascendentes pérdidas en lo mediato, y no digamos en lo referido a lo lejano.

1.10.4. Y también todos sabemos que adoptar acciones en función de lo inmediato, por el hoy, ahora y aquí, es por lo general uno de los caminos más eficientes para carecer de un curso de acción eficaz para la comunidad que se intenta conducir, o al menos, ayudar a conducir.

1.10.5. El dato que hace a la exigencia permanente que pesa sobre la decisión política, en el sentido de dar preferencia necesaria, o al menos trascendente, a lo inmediato, caracteriza permanentemente a la referida decisión política.

1.10.6. Esto es, se da una especie de relación coherente y permanente entre las exigencias de lo inmediato y la esencia de lo político en la realidad de vida de las comunidades humanas.

1.10.7. Esto no quita ni desconoce la pretensión que acaece a veces, y la historia muestra, en importantes y trascendentes períodos, de cursos de acción y actuaciones del poder político, que se producen como consecuencia de fijación de objetivos, que han excedido o exceden lo inmediato.

1.10.8. Pero este tipo de accionar, en el ámbito de lo político, no es lo habitual. Esto también la historia y la ciencia política y el derecho lo evidencian.

1.10.9. Casualmente, cuando suceden circunstancias como las que van descriptas, en el sentido de reconocer en los actos decisorios, concepciones que exceden lo inmediato, se visualizan procesos que la historia reconoce como de gran trascendencia, y que dejarán marcados aspectos muy importantes y definitorios de la comunidad humana en análisis.

1.10.10. Esto quiere decir que cuando lo político excede el plano de lo inmediato, entra con gravitación trascendente en el campo de la historia, y así se marcan hitos en la marcha de los pueblos.

1.11. *Es consecuencia natural de la división de poderes constituidos, en toda la primera etapa del estado de derecho, en Occidente, y sobre todo en los regímenes de ejecutivo presidencial, reservar al parlamento o congreso, la capacidad legislativa en materia de leyes formales. Así sucedió hasta comienzos del siglo xx.*

1.11.1. Como ya se ha señalado, cuando la cultura política de Occidente asume en medida más o menos trascendente, el principio básico de división en el ejercicio de los poderes constituidos, de los dos poderes políticos, sobre todo en las estructuras en las que el Ejecutivo tiene origen presidencial, se reserva al Poder Legislativo, como se ha afirmado, el monopolio de la capacidad legisferante, fundamentalmente en lo que a leyes desde el punto de vista formal se refiere.

1.11.2. La actividad legislativa con nivel inferior, esto es, lo que genéricamente en países como el nuestro se denominan decretos o reglamentos, aparecen como normas de nivel terciario o cuaternario, y se reservan para el Poder Ejecutivo, pero colocadas como ordenamientos jurídicos dependientes y condicionados por la capacidad legislativa de la que es titular, con exclusividad monopólica, el Poder Legislativo.

1.11.3. Un buen ejemplo de lo que va señalado lo encontramos en el inc. 2º del art. 86 de la Constitución Nacional argentina, donde se establece que el presidente de la República "Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias".

1.11.4. La última parte de la proposición citada y que importa la transcripción del referido inc. 2º del art. 86 de la Constitución Nacional, patentiza la ubicación y calidad dependiente de la capacidad normativa, en manos del poder ejecutivo, para la norma y filosofía política de la etapa inicial del estado de derecho.

1.11.5. En síntesis, la capacidad legislativa a nivel de ley, es de titularidad exclusiva y excluyente del Poder Le-

gislativo, dentro de la estructura que analizo y por las razones que entiendo haber explicitado.

1.11.6. Siguiendo con el ejemplo de la Constitución argentina, la temática de la 2ª parte de la misma, en el título primero y siguientes, a partir del art. 36 y hasta el art. 93, evidencia ese monopolio legislativo.

1.11.7. El art. 67 de la Constitución Nacional, al respecto, además de delimitar la mayoría de las competencias del estado federal, reserva el aspecto legislativo de esa competencia, con exclusividad, como tantas veces ya se ha señalado, al Congreso de la Nación.

1.11.8. Esta estructura y esta distribución de competencias que ha llegado a la Constitución argentina de la Constitución de los Estados Unidos, es patrimonio de la cultura de Occidente.

1.11.9. Esa estructura y sus consecuencias, son, sin lugar a duda, los efectos sobre la conciencia de Occidente del triunfo del parlamento sobre la monarquía, en la historia constitucional inglesa, y de los presupuestos del constitucionalismo francés de fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, y de allí en adelante, los efectos de la aplicación exitosa en EE.UU., de aquella filosofía y estructura político-jurídica.

1.11.10. En los ejecutivos de origen parlamentario, sean ejecutivos de gabinete, tipo inglés, o sean ejecutivos al estilo originariamente de la tercera República Francesa, la característica común será que la ley se reserve, o mejor dicho se reservaba, con exclusividad, al Poder Legislativo.

1.12. *Es visto como básico y esencial, para la vigencia efectiva del estado de derecho, como ideología y como concreción político-jurídica, que el parlamento y el congreso tengan el monopolio en el hacer la ley. La ubicación del parlamento y del congreso en la conciencia colectiva de los pueblos, los hace y los ve como los hacedores exclu-*

sivos de la ley, en el constitucionalismo clásico y hasta los primeros años del siglo XX.

1.12.1. Desde este punto de vista, es bueno recordar que una de las esencias del cambio básico producido a fines del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX en el ámbito de Occidente, en el sentido de que la titularidad del poder político se transfiere, al menos doctrinariamente, a la cabeza de los gobernados, esa afirmación dogmática, se concreta y se exterioriza en uno de sus aspectos más trascendentes en la reserva de capacidad legislativa, con exclusividad, al parlamento, o congreso. Todo ello, en función y como consecuencia de las motivaciones políticas e ideológicas que fueron expuestas.

1.12.2. Es decir, el parlamento transforma su estructura medieval, que fue pensada esencialmente como tribunal de justicia y excepcionalmente como autorizante de cargas impositivas, y pasa de aquella figura, a la nueva concepción de hacedor exclusivo de la normativa jurídica.

1.12.3. Esto es también clara consecuencia de la relación directa entre el tránsito de la titularidad del poder político, que pasa de las testas coronadas a los gobernados, con el tránsito de la capacidad legislativa, que antes estaba en cabeza de la corona, y ahora, como consecuencia de aquella transferencia del origen y legitimidad del poder político, se lleva al parlamento, con exclusividad.

1.12.4. El parlamento fue, a partir de las grandes revoluciones, la inglesa de 1688, la norteamericana de 1776 y su independencia, y la francesa de 1789, la nueva imagen del poder político.

1.12.5 Y así los parlamentos aparecieron como los representantes naturales de los nuevos titulares del poder político y de la legitimidad, esto es de los pueblos.

1.12.6. Debe verse, en consecuencia, en el monopolio otorgado a los parlamentos en los gobiernos de origen parlamentario, y a los congresos en los ejecutivos presidencialistas, una consecuencia natural, lógica y necesaria, del

tránsito de la titularidad de la soberanía y de la titularidad de la legitimidad en el ejercicio del poder político, producida como ya se ha repetido varias veces, fundamentalmente, a lo largo de la última parte del siglo XX, de la última parte del siglo XVIII y durante el siglo XIX, esencialmente en el ámbito de Occidente.

1.12.7. Esto es, el parlamento o el congreso han representado históricamente, en el período que va descripto precedentemente, desde el ángulo institucional, la entronización y reubicación de la nueva legitimidad.

1.12.8. Y, al mismo tiempo, la demostración objetiva de las consecuencias del tránsito de la soberanía de un titular a otro.

1.12.9. Esto es, el rol del parlamento y del congreso, como consecuencia de las grandes revoluciones, muestra al nuevo titular del poder político y al nuevo hacedor de la legitimidad.

1.12.10. Los pueblos, nuevos titulares del poder político y de la legitimidad, sacralizaron su jerarquía decisoria en el ámbito político, reservándose a sí mismos, por vía indirecta, a través de los parlamentos o del congreso, la capacidad legislativa.

2. Como consecuencia del afianzamiento generalizado en la conciencia colectiva de los pueblos, de que el poder político tiene por titular exclusivo a los gobernados, esto es a los pueblos, y que éstos son el origen único de la legitimidad y de la legalidad en el ejercicio de todos los aspectos y consecuencias de poder político, los parlamentos y los congresos comienzan a ser visualizados, por los pueblos, desde un ángulo diverso al precedente. Los parlamentos y los congresos comienzan a ser vistos como el ágora o foro donde se debaten las grandes líneas de conducción, y se deciden los cursos generales de acción de la comunidad, más que como hacedores exclusivos de la ley, en sentido material. Esto sucede en el siglo XX.

2.1. *El tránsito a la nueva imagen y función de los parlamentos y congresos en los estados de derecho del siglo xx.*

2.1.1. Así que en la marcha de los tiempos se asentó como verdad, que pareció ya no debatible, que la titularidad del poder político y la legitimidad en su ejercicio viene de los gobernados a la estructura política y a los gobernantes, invirtiendo la relación anterior a las grandes revoluciones, va a comenzar el proceso de modificación del rol del parlamento y de los congresos en la cultura política de Occidente.

2.1.2. Y por ese mismo camino, aparecerá primero como un esbozo frente a estados de necesidad, luego como una práctica, asentada en el hecho, y por fin como nueva figura jurídica institucionalizada, la delegación de la capacidad legislativa del legislativo en el ejecutivo.

2.2. *Los presupuestos en los que se asienta el cambio de rol de los parlamentos y congresos, en el mundo político del siglo xx, en Occidente.*

2.2.1. Esto es, resulta necesario subrayar que el proceso de delegación legislativa, tiene como antecedente al menos dos presupuestos socio-políticos, que se dieron en este siglo xx, en Occidente.

2.2.2. El primero, reside en el convencimiento general, que aparece como verdad no discutible, de que el asiento de la capacidad decisoria en el ámbito político, en las comunidades humanas, esto es el asiento del poder político, radica con exclusividad en los gobernados.

2.2.3. Y de allí que, necesariamente, la legitimidad en el ejercicio del poder político transita de los gobernados a los gobernantes, en forma que se vive como irreversible.

2.2.4. Ese es el primer presupuesto, básico, necesario e ineludible para que el proceso de delegación aparezca en nuestro mundo.

2.2.5. Y el segundo presupuesto, consecuencia del anterior, se asienta en el convencimiento de que la demostración objetiva de la nueva titularidad del poder político y de la legitimidad, se dice, se muestra y se evidencia, dando el monopolio legislativo al órgano que, en la distribución de poderes constituidos, aparece como el representante natural, directo, inmediato e íntimamente relacionado con el nuevo soberano político, esto es con los pueblos, y ese poder es sin lugar a dudas el legislativo. Respecto de este tópico me remito al capítulo que precede.

2.2.6. Relacionada directamente con el tránsito de la titularidad de la soberanía y con la función esencial del parlamento o del congreso como único monopolista de la capacidad legisferante, estará la institución base de la existencia de los poderes constituidos, y fundamentalmente, de los poderes políticos constituidos, que es el proceso electoral, y el presupuesto de los plazos en los mandatos de los representantes.

2.3. La universalización del voto y el consiguiente refuerzo de la legitimidad y legalidad en el estado de derecho contemporáneo.

2.3.1. El dato de transferencia de la titularidad del poder político requirió en el transcurso de los tiempos en forma trascendente, para reabastecer la legitimidad y la legalidad, la ampliación de la base electoral, hasta llegar a la universalidad de sufragio.

2.3.2. La ampliación, hasta llegar a la universalidad del sufragio, reabasteció permanentemente y afirmó en profundidad, la nueva legitimidad y legalidad del poder político en su ejercicio, en el estado de derecho, en el mundo del siglo XIX y de este siglo XX.

2.3.3. Y así se llegó a visualizar, ubicar y valorar el rol esencial del parlamento y del congreso en las estructuras políticas de las sociedades humanas del siglo XIX y de la primera parte del siglo XX.

2.3.4. La ampliación, hasta llegar a la universalidad, como se ha dicho, de la base electoral para la constitución de los parlamentos y de los congresos, marcará una de las formas de la dinámica política de los pueblos de Occidente, sobre todo en la primera parte de este siglo xx, y de allí en adelante.

2.3.5. Esto es, el rol del parlamento y de los congresos se afirmará en manera creciente con la ampliación de la base electoral, todo en relación directa con el crecimiento de la legitimidad y legalidad que importó el sufragio universal.

2.3.6. Y así pasaremos de las originarias formas políticas censatarias, sobre la base de la propiedad inmueble u otras muestras de capacidad económica, a la ampliación de la base electoral, que llevará al voto universal, al finalizar en algunos países el siglo xix, y en otros al comenzar el siglo xx.

2.4. El plazo en los mandatos públicos. Su reducción razonable a fin de ganar legitimidad representativa.

2.4.1. En relación directa con esa ampliación de la base electoral, tendremos una tendencia también permanente a la reducción de los plazos en los mandatos de los representantes, hasta estabilizarse esos plazos en nuestro tiempo, en períodos razonablemente breves, que van de 2 a 5 años, y que, comparados con los plazos originarios, evidencian el tránsito de esta otra coordenada, que diseña el camino del nuevo poder político y de su legitimidad en Occidente.

2.5. Los presupuestos de la delegación legislativa en nuestro tiempo.

2.5.1. Esas dos coordenadas han sido y son, por un lado la ampliación de la base electoral, y por el otro la disminución de los plazos en los mandatos.

2.5.2. Dentro de ese esquema, el monopolio de la capacidad legislativa por el parlamento y por el congreso comienza a transformarse, como está dicho, primero de hecho, por razón de necesidad y dentro del proceso de la Primera Guerra Mundial, luego, y sobre todo a partir de fines de la Segunda Guerra Mundial, como institución concretamente desarrollada y asentada en normas expresas, de las constituciones de la segunda postguerra, en Europa occidental y en otras zonas del planeta.

2.5.3. Ha sucedido que en el período que transcurrió entre las dos grandes guerras de este siglo, las delegaciones legislativas se fueron institucionalizando sobre la base de los hechos. Mucho tuvo que ver en todo ese proceso la gran crisis que Occidente sufrió en el ámbito económico y financiero, como consecuencia del estallido de octubre de 1929, en la Bolsa de New York, y que se extendió en todo el mundo de Occidente.

2.5.4. Esta triste novedad económico-financiera, con consecuencias muy grandes en lo social, que produjo procesos de desocupación y desórdenes en el ámbito de lo político, muy trascendentes, exigieron de la conducción de gobierno de los pueblos soluciones inmediatas, y al no poder cumplirse con eficacia en y a través de los parlamentos, por la propia dinámica interna de ellos, insensiblemente, estos propios parlamentos y congresos fueron delegando capacidades decisorias, para resolver lo necesario, a los poderes ejecutivos de turno.

2.5.5. El tránsito fue aceptablemente fácil en los ejecutivos de origen parlamentario. Y más difícil y conflictivo en los ejecutivos de origen presidencial.

2.5.6. Pero las delegaciones legislativas, por ese camino, llegaron a institucionalizarse, como se ha dicho también, en los textos de las constituciones europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

2.5.7. Buen ejemplo de ello son las constituciones de Francia de 1946 y de 1958, de Italia de 1947 y tantas otras más recientes como la de España vigente.

2.6. *La aparición del nuevo rol, sobre todo, luego de la segunda post-guerra de este siglo, del parlamento y del congreso en las comunidades políticas de Occidente.*

2.6.1. Pero, evidentemente, además de los hechos que van señalados, el trasfondo filosófico-político que existe y gravita detrás de esta traslación de la capacidad legislativa al ejecutivo, que importa la delegación legislativa, está el nuevo rol que, sobre todo a partir de la década de 1930, y fundamentalmente luego de la Segunda Guerra Mundial, han venido a cumplir y cumplen en Occidente los parlamentos y los Congresos, en la política de cada una de las comunidades del mundo de nuestro tiempo.

2.6.2. Resulta absolutamente evidente que, al haber asumido fundamentalmente Occidente, y en general el mundo, que el origen del poder político y en su consecuencia de la legitimidad y legalidad en el ámbito de lo político, radica en la aquiescencia de los gobernados, sobre la base de un padrón electoral universal, y en función de estructuras que funcionan con plazos relativamente breves en los mandatos, para así ser el reflejo efectivo, real y permanente de la opinión pública en el ámbito de las decisiones políticas de gobierno, ese tránsito de aquella titularidad aparece como asentado y además irreversible dando así permanente alimentación de legitimidad y legalidad a los poderes políticos constituidos. Sobre estas bases se produce el cambio de rol de los parlamentos y congresos en nuestro mundo.

2.6.3. Con muy pocas excepciones en el siglo xx (la España de Franco, con la declaración de la especial figura del caudillo en la titularidad del poder político; ello dejando de lado la postura de Fuhrer en la Alemania de Hitler, y la de Mussolini, en la Italia fascista, así como la función de los conductores de las sociedades comunistas, como Stalin y otros), la realidad es que, en el mundo democrático-representativo de Occidente, aquel tránsito de la titularidad del poder político a los gobernados, más la legitimidad y legalidad que de ellos emana para el poder político, son valoraciones todas que los pueblos asumieron y vivieron y viven como realidades irreversibles, y posibilitaron el nuevo

rol del parlamento y de los congresos, a partir sobre todo en la segunda mitad del siglo xx, en lo que a Occidente se refiere.

2.7. Los partidos políticos organizados democráticamente y el nuevo rol del parlamento y del congreso en los estados de derecho contemporáneos.

2.7.1. Esto es, el respeto hacia la voluntad de los gobernados, más la universalidad del sufragio y los plazos relativamente breves en los mandatos, todo ello sobre la base de la efectiva estructura de partidos políticos organizados sobre el presupuesto de democracia interna en los mismos, han posibilitado y han impulsado el nuevo rol de los parlamentos y de los congresos en el mundo de Occidente.

2.7.2. Ese nuevo rol ha habilitado el desplazamiento de la capacidad legislativa del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo.

2.8. La actual función de los parlamentos y del congreso, en el mundo de Occidente, como ámbitos de debate y decisión de las grandes líneas de conducción política y social. El papel de los partidos políticos.

2.8.1. Los parlamentos y los congresos hoy, en el mundo de Occidente, son vistos más que como los hacedores de la normativa jurídica, como verdaderas ágoras o foros, donde se producen los grandes debates que hacen a los intereses y a la conducción política, económica y social de los pueblos.

2.8.2. El crecimiento demográfico que el mundo reconoce a partir de fines del siglo xviii y comienzos del siglo xix, que ha llevado la población del mundo de aproximadamente mil millones de seres humanos, a casi seis mil millones, en menos de dos siglos, ha cambiado notablemente las relaciones sociales que hacen al poder político.

2.8.3. La función que en los pueblos de la antigüedad tenían, por ejemplo en Grecia las ágoras y en Roma los foros, se han convertido hoy en realidades imposibles. Y se ha producido el tránsito de las funciones que ayer realizaban las ágoras y los foros, a los parlamentos contemporáneos.

2.8.4. En el ayer lejano, en el ágora y el foro, se debatían las más importantes inquietudes ciudadanas, que hacían a la marcha y subsistencia de aquellos pueblos. En nuestros días aquellos debates los realizan los partidos políticos, en los parlamentos y en los congresos.

2.8.5. Es así que hoy podemos comprobar que los grandes debates que hacen a la marcha de los intereses políticos, sociales y económicos de los pueblos organizados como estados de derecho, se producen hoy en los parlamentos y congresos, y son los partidos políticos los grandes interlocutores.

2.8.6. Esos grandes personajes que debaten en los parlamentos y en los congresos, que son hoy los partidos políticos, sustituyen a las individualidades de ayer.

2.8.7. Este análisis no pretende valorar. Intenta simplemente ser descriptivo de la realidad de nuestro tiempo.

2.8.8. En el escenario de los parlamentos y de los congresos, los pueblos visualizan los debates que interesan para las decisiones políticas, económicas y sociales que importan a todos.

2.8.9. Unida esa nueva función del parlamento como ágora o foro, donde los pueblos visualizan los grandes debates políticos, económicos y sociales, al papel que cumplen los partidos políticos, con más la ampliación de la base electoral, hasta llegar a la universalidad, todo ello en función de plazos relativamente breves para los mandatarios, da asidero y todo ello muestra la función contemporánea de los parlamentos y de los congresos, en las democracias representativas de nuestros días.

2.8.10. Hoy, los parlamentos y los congresos son, como está dicho, los ámbitos en los que los pueblos ven, analizan y visualizan sus grandes problemas y los cursos de acción que se proponen, para intentar encarar las soluciones viables a aquellos problemas.

2.8.11. Esto es, la nueva función de los parlamentos y de los congresos en el mundo contemporáneo en Occidente, no aparece como antaño relacionada directamente con el debate y formación de las leyes; sino que en esos parlamentos y en aquellos congresos, se debe producir y se produce el desgrane, análisis, y en definitiva las decisiones que hacen a las grandes líneas de conducción, para encarar las soluciones posibles de los problemas que a diario los pueblos deben encarar, y sus gobiernos decidir.

2.8.12. Esto es, los parlamentos y los congresos son la gran caja de resonancia donde se oyen, se analizan, se debaten y se deciden, las grandes líneas de conducción. Esto es, los cursos de acción políticos, económicos, financieros y sociales, en sus esquemas de realización y de dinámica de aplicación.

2.8.13. Entonces, en el mundo contemporáneo la función del parlamento, la función del congreso es, más que hacer la ley, debatir los grandes problemas nacionales y señalar los fundamentales cursos de acción que se proponen y decidir para así encarar las soluciones que se entiendan viables y se voten como mayoritarias.

2.8.14. Hoy entonces, los parlamentos y los congresos en Occidente receptan los grandes problemas nacionales, los debaten, muestran a la opinión pública nacional las distintas facetas y grandes problemas, proponen y deciden soluciones; y se presentan de esta suerte, ante la opinión pública, para que ésta al finalizar cada uno de los mandatos, apruebe o rechace las soluciones asumidas y patrocinadas en los parlamentos y en los congresos por las mayorías de turno.

2.8.15. Esto es, la nueva función de los parlamentos y los congresos en el mundo de Occidente está íntima-

mente vinculada con los debates que sostienen entre sí los partidos políticos; más el mecanismo del voto universal, todo ello en función de los plazos relativamente breves de los mandatos, de quienes ejercen los poderes políticos, conforman el cuadro del rol actual de parlamentos y congresos.

2.8.16. En este gran cuadro general, la delegación legislativa al Ejecutivo aparece como uno de los instrumentos para encarar el esquema de gobierno y desarrollo de las sociedades multitudinarias de nuestro tiempo.

2.9. La delegación legislativa. Sus riesgos. Los reaseguros puestos en marcha en nuestro tiempo para intentar compensar los riesgos de la concentración de poder que importa toda delegación. Los controles de constitucionalidad.

2.9.1. Es claro que el tema de la delegación legislativa, visto desde el amplio panorama que va descripto, se muestra como el intento de una solución que puede razonablemente ser atendible.

2.9.2. Pero ello no quita, ni olvida, los riesgos de toda delegación, que en cierta manera importa concentración de poder en el ejecutivo.

2.9.3. Por ello resulta necesario al mismo tiempo y por este camino, que se vislumbre y desarrolle la necesidad de instrumentos de control, para que esa delegación legislativa no exceda los marcos de la propia delegación, ni ponga en riesgo las libertades civiles y políticas de los gobernados.

2.9.4. Es en este momento cuando aparece con gran importancia la posibilidad del parlamento o del congreso de revisar lo delegado.

2.9.5. Y fundamentalmente cuando aparece y se vislumbra la función esencial que en el mundo contemporáneo

neo tienen los controles de constitucionalidad. Sea en manos del Poder Judicial a la manera norteamericana y argentina; sea en manos de un cuarto poder, como sucede en el constitucionalismo europeo de la segunda postguerra, como es el caso de Italia, Francia, Alemania, España y otras naciones.

2.9.6. No hay duda alguna de que los controles de constitucionalidad han crecido en trascendencia, en relación directa con el crecimiento de la delegación legislativa en el ejecutivo.

2.9.7. Sin entrar a debatir ahora sobre la utilidad de controles preventivos o a posteriori, lo importante y trascendente es visualizar que, en relación directa al crecimiento del ámbito de lo delegado, ha sido y es necesario, al propio tiempo, desarrollar los instrumentos de control, en cualquiera de sus formas o en cualquiera de sus maneras o modalidades.

2.9.8. Esto es, lo que sin lugar a dudas ha sucedido y viene sucediendo en Occidente, en los estados de derecho.

2.9.9. El ejemplo de los controles que la Europa continental ha desarrollado luego de la segunda postguerra, muestra con mucha claridad cómo existe una relación entre el crecimiento de la delegación y el parejo desarrollo de los controles para neutralizar los posibles efectos engañosos que toda concentración de poder acarrea.

2.9.10. Máxime cuando se recuerda la importante oposición que la vida política europea demostró hacia los controles de constitucionalidad, hasta la primera mitad del presente siglo, para pasar, en nuestro tiempo, a plurales controles de constitucionalidad, aceptados por el mundo europeo occidental de nuestro tiempo.

2.10. Los parlamentos y congresos, como centros de debate y decisión de los temas y problemas generales de los pueblos y como escenario para el control de la opinión ciudadana.

2.10.1. En consecuencia, en este ensayo se ha intentado describir de qué suerte y de qué manera, la delegación legislativa está vinculada necesariamente al nuevo rol que el parlamento y el congreso desarrollan en el mundo contemporáneo, en las sociedades que son estado de derecho en Occidente.

2.10.2. Esto es, en los estados de derecho de Occidente, el Poder Legislativo tiene ahora como rol fundamental constituirse, como que se ha constituido, en el ágora o foro de debate y decisión de los grandes problemas de cada comunidad.

2.10.3. De esta forma las comunidades humanas visualizan, como en un espejo, sus propios problemas, y las propuestas de solución. Y, frente a la imposibilidad de grandes debates nacionales o comunitarios, como en el pasado, esos debates, que resultan imprescindibles en un estado de derecho, se producen, en lo esencial, a través de los partidos políticos en el seno de los parlamentos y de los congresos, donde se tomarán las decisiones políticas y jurídicas.

2.10.4. Hay también, como lo he dicho, una relación evidente, entre el estallido demográfico y la nueva función de los parlamentos y de los congresos, en el mundo contemporáneo.

2.10.5. Media además una relación evidente, como se lo ha destacado, entre la función que cumplen los partidos políticos en las democracias contemporáneas, más la ampliación hasta llegar a la universalidad del voto, junto con los plazos en los mandatos, relativamente breves, y esa nueva función que los parlamentos y los congresos tienen, en las conducciones políticas de las comunidades en el Occidente contemporáneo.

bles efectos riesgosos de las delegaciones legislativas. La revitalización de las formas de democracia semi-directas.

2.11.1. Y hay también, como lo he subrayado, una íntima relación entre el crecimiento de los institutos de control hacia los poderes políticos, y sus capacidades legislativas, que los estados de derecho contemporáneos muestran y evidencian, a partir de la segunda postguerra, como un típico rasgo de nuestro tiempo.

2.11.2. Es absolutamente evidente que las sociedades humanas nunca han exhibido tantos institutos de control, sobre el quehacer de los poderes políticos, como acaece en nuestro tiempo.

2.11.3. Existe en las comunidades humanas organizadas como estados de derecho de nuestro tiempo, una creciente institucionalización de esos controles, para impedir o detener los excesos en el ejercicio del poder político y del poder jurídico.

2.11.4. Jamás las culturas humanas han mostrado la diversidad de institutos de control que hoy las constituciones, y en general los plexos jurídicos de base de las comunidades humanas evidencian y posibilitan, para bloquear los excesos de poder, así como para co-conducir.

2.11.5. El desarrollo y crecimiento de los controles de constitucionalidad; la reaparición vigorosa de formas de democracia semidirecta como el referéndum; la revocatoria; la iniciativa popular y otras; la contagiosa aceptación que en Occidente ha adquirido la figura escandinava del "defensor del pueblo", que se institucionalizó, no sólo en casi todos los países de Occidente en el ámbito político y social nacional, sino además en distintos niveles de gobierno y administración hasta llegar al municipal, son todas evidencias que muestran que, si por un lado ha crecido la capacidad del Poder Ejecutivo que adquiere por delegación condición de legislador, aunque sea secundario, por el otro, los institutos de control para detener las demasías de poder también se han desarrollado y se

desarrollan con una reciedumbre trascendente en el ámbito de los estados de derecho contemporáneos.

2.11.6. Es decir que, en relación directa con el nuevo rol que los parlamentos y los congresos cumplen en las sociedades políticas que como estados de derecho en nuestro tiempo se evidencian, aparecen, además, institutos de compensación, para conjurar las consecuencias riesgosas de la delegación de poderes legislativos en el Ejecutivo.