

ESBOZO PARA UN ESTUDIO COMPARADO DE LAS CONSTITUCIONES CENTROAMERICANAS

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Poder Ejecutivo.* III. *Poder Legislativo.* IV. *Poder Judicial.* V. *Defensa constitucional.* VI. *Órganos autónomos.* VII. *Descentralización territorial del poder.* VIII. *El Estado federal mexicano.* IX. *Comentarios finales.*

I. INTRODUCCIÓN

Hoy más que nunca se hace necesario repensar el marco institucional básico o macro de los países. Las instituciones —y por fin lo ha vuelto a reconocer la ciencia política o la economía—, no son simples superestructuras producto de las estructuras económicas o culturales, también son generadoras de condiciones económicas, sociales y políticas en el desarrollo de los países.¹ El breve ensayo que se pone a consideración de los lectores pretende comparar algunos rasgos fundamentales de la organización política de algunos países centroamericanos, México, y la República Dominicana, a partir de los textos constitucionales. Uno de los objetivos que se persigue entre otros que se comentan en esta introducción, es hacer palpable el atraso constitucional de nuestro país, y no sólo con relación a los países desarrollados con democracias consolidadas, sino respecto a países que tradicionalmente se estiman por debajo de las condiciones de desarrollo del nuestro.

Un estudio comparado de las características más sobresalientes de las Constituciones centroamericanas, incluyendo la mexicana y dominicana, siempre presenta algunos problemas debido a la amplitud de temas e instituciones que pueden ser tratados. La comparación que adelante esbozo se concentra en las instituciones más importantes del Estado: los tres poderes, las relaciones entre ellos, los órganos autónomos previstos en cada Constitución, y la descentralización territorial del poder.

¹ Es decir, el trabajo está en la línea de la teoría neoinstitucionalista. Véase, entre otros: March, James G. y Johan P. Olsen, "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", *Zona Abierta*, Madrid, 1993, pp. 63-64.

Aunque las Constituciones que aquí se presentan son de la misma región, no por ello regulan a los mismos órganos e instituciones, o tienen una sistematización similar. Además de la región, que evidentemente es un dato que influye, debe tenerse en cuenta la historia particular, y las circunstancias, principalmente políticas, que dieron origen a cada carta fundamental. Por otra parte, el tiempo de su aprobación puede ser determinante, como ocurre con la Constitución mexicana, que entró en vigor en 1917, y que a pesar de sus múltiples reformas deja de lado importantes instituciones que fueron creadas por el constitucionalismo de la posguerra en Europa, y que han influido decididamente en algunas constituciones centroamericanas recientes como la guatemalteca, que entró en vigor en 1986.²

La comparación puede ser estrictamente jurídica, o intentar determinar, como aquí se hará en algunas ocasiones, las consecuencias políticas en términos de democratización de cada órgano constitucional. Todas las Constituciones señalan que sus respectivos países son repúblicas democráticas y representativas. No obstante esa afirmación formal, muchas de ellas, tanto en la conformación institucional como en la realidad, no son cartas constitucionales de Estados donde la democracia sea una práctica consolidada. Las razones del atraso democrático son múltiples, y van desde el subdesarrollo socioeconómico a la incapacidad de las élites de cada uno de esos países —con excepción de Costa Rica— para darse un arreglo institucional de competencia política pluralista, y para, una vez dado, mantenerlo permanentemente en vigor, sin que exista la tentación de utilizar el expediente militar que dé reversa a las conquistas democráticas. Afortunadamente para la región, parece que desde los años ochenta se ha iniciado un poderoso esfuerzo de democratización.³

Las instituciones político-constitucionales juegan un papel fundamental en los procesos de consolidación y estabilización democrática,

² La Constitución de Costa Rica entró en vigencia el ocho de noviembre de 1949; la de El Salvador, el veinte de diciembre de 1983; la de Guatemala, el día 14 de enero de 1986; la de Honduras, el veinte de enero de 1982; la de México, que fue aprobada el cinco de febrero de 1917, entró en vigor en su totalidad el día primero de mayo de 1917; la de Nicaragua fue aprobada el 19 de noviembre de 1986 y reformada el cuatro de julio de 1995; la de Panamá entró en vigencia el 11 de octubre de 1972; la de República Dominicana fue dada y proclamada el día 28 de noviembre de 1966.

³ Este proceso de democratización en la zona es parte de lo que Huntington ha denominado "tercera ola democratizadora". Véase Huntington, Samuel, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991.

por eso es conveniente revisar las actuales Constituciones con ánimo de conocerlas mejor, y de su estudio derivar cambios o modificaciones que alienten y favorezcan los procesos democráticos y de conformación de Estados de derecho que sean realmente tales, es decir, democráticos. Además, hoy más que nunca son importantes los estudios de derecho comparado, no sólo con objeto de descubrir la ley que gobierna la evolución de los derechos, o —como ya se dijo aquí— como instrumento de política legislativa del que deriven cambios democráticos hacia la conformación del Estado de derecho,⁴ sino para determinar qué instituciones jurídico-políticas son las que centran las preocupaciones de los liderazgos y de las sociedades, pues a partir de esa percepción es posible detectar los problemas e insuficiencias que agobian la estructura constitucional de los países.

II. PODER EJECUTIVO

Es un lugar común hablar del presidencialismo latinoamericano.⁵ Sin embargo, hay que hacerlo muchas veces, pues no sólo es un lugar común, sino una práctica real. El presidencialismo consiste en que uno de los poderes (el Ejecutivo) se sitúa por encima de los otros, en ocasiones con fundamento constitucional, porque el Poder Legislativo o Judicial no tienen suficientes atribuciones de control para acotarlo; en otras, de manera metaconstitucional, es decir, sin fundamento constitucional que contravenga directamente al orden jurídico como en México, y en otras más, de manera francamente ilegal. Por eso resulta fundamental ver cómo en las Constituciones se controla, fiscaliza o limita el Poder Ejecutivo.

Una de las más importantes formas de limitar el Poder del Ejecutivo, dados los antecedentes históricos de la región, ha consistido en la introducción de la figura de la no reelección para el presidente de la República. En Costa Rica se prohíbe la reelección del presidente en cualquier tiempo; en El Salvador no existe la reelección inmediata; en Guatemala está prohibida la reelección, y además la prolongación del periodo presidencial por cualquier medio es puni-

⁴ Según Manuel Atienza, ésas serían las dos principales finalidades del derecho comparado. Véase Atienza, Manuel, *Introducción al derecho*, Barcelona, Editorial Barcanova, 1985, pp. 290 y 291.

⁵ Existe un importante estudio comparado sobre, el constitucionalismo de iberoamérica. Véase García Belaúnde, Fernández Segado y Hernández Valle (coords.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, Dykinson, 1992.

ble, y el mandato que se pretende ejercer, nulo; en Honduras hay prohibición absoluta de la reelección y sanciones para los que propongan reformas a la Constitución en esta materia; en México existe prohibición absoluta de la reelección, y en Panamá, con algunas salvedades, se admite la reelección. Nicaragua, mediante sus reformas constitucionales de 1995, prohibió también la reelección inmediata, e inhabilitó para un tercer periodo a los que hayan sido presidentes en dos ocasiones. La República Dominicana es el único país que admite la reelección.

Otra de las vías para hacer que el presidente comparta el poder al interior del Ejecutivo, ha implicado constitucionalmente la adopción del Consejo de Ministros o del Gabinete, cuya participación en algunas decisiones del presidente resulta fundamental. El artículo 147 de la Constitución de Costa Rica regula el Consejo de Gobierno, el que está formado por el presidente y los ministros para ejercer importantes atribuciones. En El Salvador también existe un Consejo de Ministros, que en Guatemala, Honduras, y en Panamá se denomina "Consejo de Gabinete". La importancia de este órgano estriba en que las decisiones las adopta un órgano colegiado, y existe posibilidad de convencer al presidente sobre determinado asunto, lo cual es preferible a que el presidente se situara, en todos los casos y para realizar todas sus atribuciones, muy por encima de sus secretarios o ministros. En México no existe consejo de ministros, aunque en los casos de suspensión de garantías, el presidente tiene que consultar su decisión con los secretarios de Estado y con el procurador general de la República. En Nicaragua, las reformas de 1995 incluyeron la figura del Consejo de Ministros. La República Dominicana, por el contrario, no prevé la figura.

La vicepresidencia, que está contemplada en la mayoría de las Constituciones, salvo en la de México, puede ser una institución que sirva para distribuir el poder al interior del Ejecutivo. Desgraciadamente, en la mayoría de las Constituciones, el o los vicepresidentes se entienden como funcionarios que suplen las ausencias temporales o absolutas del presidente, y no como funcionarios que pueden tener el papel de jefes de gabinete o desempeñar otras importantes funciones, tal como lo establece el artículo 191 de la Constitución de Guatemala, que entre otras le atribuye las siguientes facultades: representar al presidente, intervenir con voz y voto en el Consejo de Ministros, coadyuvar con el presidente en la dirección de la política general del gobierno, participar en la política exterior, presidir el Consejo de Ministros en ausencia del presidente, y coordinar la labor

de los ministros de Estado. La vicepresidencia puede ser una institución clave para que en los regímenes presidenciales haga las veces de jefe de gobierno y tenga, entre otras atribuciones, la de representar a su partido en el gobierno, es decir, para que el presidente sea en realidad un jefe de Estado, colocado por encima del rejuego partidista. No obstante, ninguna Constitución de la región da al vicepresidente tal papel.

III. PODER LEGISLATIVO

La labor del Legislativo no se circunscribe a legislar, sino que desempeña importantes funciones de legitimación del sistema político, pero principalmente de control del Ejecutivo. En él recae la representación popular, y sus funciones fiscalizadoras son imprescindibles para limitar la preponderancia del Ejecutivo. En la región, el Poder Legislativo es generalmente unicameral; sólo en México y en República Dominicana el Legislativo es bicameral. En México, la segunda cámara se explica por la forma federal del Estado, pero en la República Dominicana, su presencia tal vez se entienda como una manera de reducir las atribuciones de la Cámara de Diputados, pues al Senado en este país, principalmente se le encomiendan atribuciones en la designación de importantes funcionarios del Estado.

Una manera de conocer la fortaleza del Legislativo es saber si está prevista la reelección para los legisladores. Ello es importante porque los miembros de ese poder adquieren experiencia, independencia respecto a sus partidos, se minimiza la posibilidad del mandato imperativo, y su labor en la legislación y en el control tiende a ser más profesional. En El Salvador y Guatemala se permite expresamente la reelección sucesiva. En Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana no existe disposición constitucional que expresamente prohíba la reelección. Exclusivamente Costa Rica y México prohíben la reelección sucesiva de los legisladores. El panorama descrito indica que es muy importante que las anteriores Constituciones perfeccionen la reelección de los legisladores, sobre todo aquellas que no admiten la reelección sucesiva.

Respecto a las atribuciones de control del Legislativo, las Constituciones de la región establecen distintos mecanismos en menor o mayor medida. Algunas de manera muy escueta, y eso viene a demostrar la debilidad del órgano Legislativo. Las atribuciones de cada país son las siguientes:

Costa Rica. Establece las siguientes atribuciones de control: nombrar a los magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia; intervenir con mayoría calificada de dos tercios en la suspensión de algunas de las garantías individuales previstas en la Constitución; nombrar al contralor y subcontralor generales de la república; aprobar o improbar los empréstitos que se relacionen con el crédito público; autorizar comisiones de investigación sobre cualquier asunto; formular interpelaciones, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los funcionarios cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves.

El Salvador. El Legislativo tiene, entre otras, estas atribuciones de control: desconocer obligatoriamente al presidente de la República o al que haga sus veces cuando terminado su periodo constitucional continúe en el ejercicio del cargo; elegir por votación nominal y pública a los siguientes funcionarios: presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, presidente y miembros del Consejo Central de elecciones, presidente y magistrados de la Corte de Cuentas de la República, fiscal general de la República y procurador general de la República; declarar la guerra y ratificar la paz, con base en los informes que le proporcione el órgano Ejecutivo; suspender y restablecer garantías constitucionales, en votación nominal y pública, con los dos tercios de los diputados electos; nombrar comisiones especiales y adoptar los acuerdos o recomendaciones que estime necesarios; interpelar a los ministros; recibir el informe de labores que debe rendir el fiscal general de la República, el procurador general de la República, el presidente de la Corte de Cuentas y el presidente del Banco Central; recomendar a la presidencia de la República la destitución de ministros y de otros funcionarios.

Guatemala. Entre las atribuciones del Congreso están: desconocer al presidente de la República si, habiendo vencido su periodo constitucional en el ejercicio del cargo, continúa en él (en ese caso, el ejército pasará automáticamente a depender del Congreso); declarar la procedencia de causa contra el presidente y otros funcionarios con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados; interpelar a los ministros; emitir voto de falta de confianza a un ministro; intervenir en la aprobación de tratados (el artículo 172 exige mayoría calificada de dos terceras partes de los diputados para aprobar tratados o convenios internacionales que afecten o puedan afectar la seguridad del Estado o pongan fin a un estado de guerra); derecho de consulta del Congreso a los ciudadanos para adoptar decisiones políticas de especial trascendencia.

Honduras. Entre las facultades de control del Legislativo están: elegir presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia; elegir al comandante en jefe de la fuerzas armadas; elegir al contralor, subcontralor, procurador, subprocurador, director y subdirector de Probidad Administrativa; nombrar comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional; interpelar a los secretarios de Estado y otros funcionarios; decretar la suspensión de derechos; resolver sobre la modificación del Proyecto de Presupuesto enviado por el Ejecutivo; aprobar o desaprobar empréstitos celebrados por el Ejecutivo.

México. Prevé algunas atribuciones en materia de presupuesto, cuenta pública, y que se entienden conferidas a la Cámara de Diputados. El Senado, por su parte, tiene atribuciones de control en materia de ratificación de tratados y en las ratificaciones de distintos funcionarios. En donde fracasa la Constitución mexicana, en relación con las demás, es respecto a las comisiones de investigación, que se limitan excesivamente y no pueden, por ejemplo, referirse a la administración pública centralizada o para asuntos de interés nacional. Igualmente, no posee métodos para censurar funcionarios.

Nicaragua. Entre sus derechos de control el Legislativo tiene los siguientes: solicitar informes al presidente, a los ministros y a otros funcionarios; conocer, discutir y aprobar el presupuesto; elegir a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral, de ternas propuestas por el presidente de la República; elegir al contralor general de la República, de una terna propuesta por el presidente; crear comisiones permanentes, especiales y de investigación; autorizar la salida del territorio nacional del presidente de la República; aprobar, rechazar o modificar el decreto del Ejecutivo, que declare la suspensión de derechos y garantías constitucionales o el estado de emergencia; nombrar al procurador para la Defensa de los Derechos Humanos; conocer y hacer recomendaciones sobre las políticas y planes de desarrollo económico y social del país, entre otras importantes funciones.

Panamá. Entre las principales atribuciones de control del Legislativo están: aprobar o desaprobar los nombramientos de magistrados de la Corte Suprema, del procurador, del procurador de la Administración y demás que haga el Ejecutivo; nombrar al contralor general de la República y al magistrado del Tribunal Electoral; nombrar comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público; dar voto de censura contra los ministros de Estado, el que debe ser aprobado con el voto de las dos terceras partes de la Asamblea;

examinar y aprobar o deslindar responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro; citar o requerir a los funcionarios, que nombre o ratifique el órgano Legislativo. Trascendente es que la Constitución, en el artículo 156, señale que todas las comisiones de la Asamblea Legislativa serán elegidas por ésta, mediante un sistema que garantice la representación proporcional de la minoría.

República Dominicana. El Senado tiene básicamente las siguientes facultades de control: elegir a los jueces de la Suprema Corte de Justicia y a otros funcionarios judiciales; elegir al presidente y demás miembros de la Junta Central Electoral; elegir a los miembros de la Cámara de Cuentas. Por su parte, entre las atribuciones del Congreso están: interpelar a los secretarios de Estado y a otros funcionarios mediante al acuerdo de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara que lo solicite.

Las Constituciones de la zona denotan semejantes instrumentos de control del Legislativo al Ejecutivo. La mexicana es una de las que menos desarrollo presenta en esta materia: no regula con amplitud las comisiones de investigación, muchos órganos que deberían depender del Legislativo no lo hacen (Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Contraloría General de la República, el procurador general de la República, etcétera), y en materia de control de presupuesto, los mecanismos no son explícitos ni suficientes. La Constitución, por ejemplo, no señala cuál es el procedimiento para el caso de que la Cámara de Diputados rechace el proyecto de presupuesto que presente el Ejecutivo. Lo dicho respecto a la Constitución mexicana es clave para juzgar las atribuciones de control del Legislativo en otros países, esto es, debe analizarse lo siguiente: 1) atribuciones para solicitar informes, censurar funcionarios y crear comisiones de investigación; 2) enumeración de funcionarios y órganos de control que dependen del Legislativo y 3) determinación de facultades en la fiscalización del presupuesto. En este orden de ideas, algunas Constituciones, como la de Guatemala u Honduras, presentan numerosas prerrogativas de fiscalización; en cambio, otras, como República Dominicana o México no contienen los contrapesos suficientes.

IV. PODER JUDICIAL

Tradicionalmente, el Poder Judicial en Latinoamérica ha sido un poder sometido, porque los órganos judiciales no han contado con

independencia del Ejecutivo; su inamovilidad es inexistente; la carrera judicial, incipiente, y en la forma de designación de órganos y funcionarios inferiores intervienen otros poderes. Por tanto, la manera de dar mayor fortaleza al Poder Judicial implica reforzar las características de unidad, independencia, carrera judicial, métodos de designación autónomos, e inamovilidad de los miembros de este poder.⁶

En la mayoría de los países que nos ocupan interviene en la designación de los magistrados de la Corte Suprema la Asamblea Legislativa. Tal es el caso de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras. En otros, como Nicaragua y Panamá, el Ejecutivo interviene en la designación de los magistrados de la Corte Suprema con aprobación del órgano Legislativo. En México, el presidente formula una terna al Senado, el cual aprueba por las dos terceras partes de sus votos a los que fueren elegidos; sin embargo, el Jefe del Ejecutivo sigue manteniendo atribuciones exageradas en caso de que la Cámara de Senadores rechace en dos ocasiones la totalidad de la terna. En República Dominicana, el Senado participa en la designación de los jueces de la Suprema Corte, pero también de otros funcionarios judiciales menores.

Sólo en algunos países está prevista constitucionalmente la carrera judicial. Tal es el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. En las demás Constituciones no se establece expresamente esta figura. Por otra parte, importante sería la introducción de instituciones como el Consejo de la Judicatura para salvaguardar la independencia administrativa del Poder Judicial. La Constitución salvadoreña y recientemente la mexicana establecen esta institución para la administración, designación de jueces, remoción de los mismos e imposición de medidas disciplinarias.⁷

Uno de los mayores problemas para la inamovilidad de los miembros del Poder Judicial y su permanencia, lo constituye la no reelección de los magistrados de la Corte Suprema. Constituciones como la de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras prevén la ree-

6 Sobre estos importantes aspectos para perfeccionar los sistemas de justicia, véase la memoria del seminario sobre justicia y sociedad que tuvo lugar en la Universidad Nacional Autónoma de México en 1994. *Justicia y sociedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.

7 Un excelente tratamiento respecto al origen de los consejos de la judicatura está en Fix Zamudio, Héctor, "Órganos de dirección y administración de la rama jurisdiccional en los ordenamientos latinoamericanos", en el *Seminario sobre la Justicia en Latinoamérica y el Caribe en la Década de los 90. Desafíos y oportunidades*, San José, febrero 4-6 de 1993.

lección; sin embargo, los periodos del encargo son sumamente breves. En otros, como México y Panamá, la duración del cargo es de quince y diez años, sin que haya posibilidad de otro periodo. En Nicaragua los magistrados de la Corte Suprema permanecen siete años, y no hay procedimiento de reelección. La de República Dominicana se abstiene de precisar el supuesto.

Constituciones como la de Guatemala contienen instituciones novedosas para garantizar la independencia funcional y económica del Poder Judicial. Por ejemplo, el artículo 213 de esta carta fundamental precisa que el presupuesto del organismo Judicial no podrá ser menor al 2 por ciento del presupuesto del Estado y que deberá entregarse a la tesorería del organismo Judicial cada mes en forma proporcional y anticipada por el órgano correspondiente. Preceptos similares existen en las Constituciones de Honduras, Panamá y Nicaragua —en esta última se determina que el Poder Judicial recibirá un presupuesto no menor al 4 por ciento del Presupuesto General de la República—. Su importancia estriba en que se trata de una medida que favorece efectivamente la independencia financiera del Poder Judicial frente al Ejecutivo, pues tradicionalmente éste o fija el presupuesto del órgano Judicial o determina las condiciones presupuestarias para la entrega de los recursos y la forma de ejercerlos.

Con excepción de la Constitución nicaragüense, ninguna de la región indica expresamente que el Poder Judicial es un sistema unitario, lo que jurídica y políticamente resulta cuestionable, porque en ocasiones se crean tribunales que no dependen directamente del Poder Judicial, sino que se encuentran en la órbita de otros poderes, tal como ocurre en el caso mexicano, donde tribunales del trabajo, fiscales, y administrativos están en la esfera del Poder Ejecutivo. Conveniría que se revisara este aspecto, que sin duda fortalecería al Poder Judicial.⁸

La garantía de justa remuneración para los funcionarios judiciales es imprescindible que también esté prevista. A este respecto es muy clara la Constitución panameña, que precisa que los sueldos y asignaciones de los magistrados no serán inferiores a los de un ministro de Estado; o la mexicana, que claramente indica que la remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la judicatura, no podrá ser disminuida durante su encargo.

⁸ Sobre la unidad del Poder Judicial véase Ibáñez, Perfecto Andrés, *El Poder Judicial*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 153 y ss.

V. DEFENSA CONSTITUCIONAL

La más importante de las garantías jurídicas en un Estado de derecho es evidentemente la garantía constitucional, es decir, la existencia de un órgano que vele por la defensa de la Constitución frente a los actos de los órganos del Estado. Este papel tradicionalmente se ha encomendado al Poder Judicial, siendo los máximos tribunales de cada país los encargados de vigilar por la supremacía constitucional y la defensa de este orden. Lo ideal, sin embargo, es que exista una institución específica y especializada para el control de la constitucionalidad. En Europa, desde los años veinte, se ha iniciado un proceso a favor de los tribunales constitucionales, como órganos independientes y autónomos respecto a todos los poderes, y encargados, entre otras funciones, de declarar inconstitucionales las leyes con efectos generales. Dentro de las Constituciones que aquí se presentan, únicamente la guatemalteca⁹ prevé la existencia de la Corte de Constitucionalidad en los términos del derecho europeo contemporáneo. El artículo 268 de esta Constitución señala que la Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función principal es la defensa del orden constitucional, y que actúa como un tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado y ejerce las funciones específicas que le asigna la Constitución, entre otras, declarar inconstitucionales las leyes con efectos generales.¹⁰

En todo caso, lo exigible es que exista un órgano que pueda declarar inconstitucionales las leyes y que esta declaración tenga efectos generales, donde todo tipo de normas estén sujetas a revisión y cualquier ciudadano esté legitimado para iniciar las acciones de inconstitucionalidad correspondientes. La Constitución salvadoreña establece que cualquier ciudadano puede solicitar la declaración de inconstitucionalidad de cualquier ley ante la Corte Suprema, al igual que la de Honduras, Nicaragua y Panamá. Muy criticable es que la mexicana no permita que la declaración de inconstitucionalidad sea

9 Un estudio sistemático sobre la Constitución de Guatemala está en García Laguardia, Jorge Mario, "La Constitución Guatemalteca de 1985", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, UNAM y Corte de Constitucionalidad de Guatemala, núm. 2, 1992.

10 García Laguardia, Jorge Mario, "El Tribunal. Nueva institución de la Constitución guatemalteca de 1985", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, t. I, pp. 175-188. Véase también González Rodas, Adolfo, "La Corte de Constitucionalidad de Guatemala", *Cuadernos Constitucionales México Centroamérica*, México, UNAM y Corte de Constitucionalidad de Guatemala, núm. 1, 1992.

respecto a leyes electorales —al igual que las controversias constitucionales— e impida que cualquier ciudadano tenga derecho a esta acción.

VI. ÓRGANOS AUTÓNOMOS

Podemos definirlos como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.¹¹ Representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales. Aunque tienen orígenes en el siglo XIX, se desarrollan en éste, principalmente en los países europeos —el más importante es el Tribunal Constitucional— y tienen por finalidad controlar a los poderes tradicionales, por la fuerte presencia que en ellos, en el gobierno o en el Parlamento, tienen los partidos. Es decir, pretenden en una democracia reducir los efectos negativos que en la democracia tienen los partidos: “despartidocratizan” el funcionamiento del Estado. Son generalmente órganos técnicos de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes tradicionales sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder. Son órganos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. En última instancia, son órganos de defensa constitucional y de la democracia, y por eso es preciso que estén contemplados en la Constitución con el fin de que en ella se regule su integración y estructura para que su funcionamiento posterior sea independiente.

Se trata, cuando existen, de verdaderos poderes del Estado, porque tienen funciones independientes, reconocidas y garantizadas en la Constitución y son capaces de emitir actos definitivos, esto es, ulteriormente inmodificables por otros órganos, salvo en algunos casos por el Tribunal Constitucional, que es el órgano de órganos y básicamente sobre conflictos competenciales. Expresan también, como los poderes tradicionales, la voluntad del Estado. El reconocimiento de ellos en la doctrina jurídica y en el derecho extranjero

¹¹ García Roca, Javier F., *El conflicto entre órganos constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 22 y 23.

ha ido evolucionando, principalmente a la luz de los conflictos competenciales o de atribuciones entre ellos o con los poderes tradicionales, y por eso no hay aún un tratamiento sistemático sobre cuáles y cuántos son los órganos constitucionales autónomos. Cada país, constitucionalmente y a veces a través de la legislación secundaria o la decisión jurisprudencial, ha extendido o limitado su número.¹²

Los órganos constitucionales autónomos o auxiliares de las funciones del Estado, como también se les llama, o de relevancia constitucional, que es otra de sus denominaciones en lengua española, son una especie del género órganos constitucionales. A su vez, los órganos constitucionales se pueden clasificar de muchas formas. Podemos clasificarlos como tradicionales o no tradicionales. De acuerdo con la función que realizan: ejecutiva, legislativa, jurisdiccional, a veces consultiva, etcétera. Otra clasificación de los órganos constitucionales nos diría que existen los poderes del Estado tradicionales; los órganos de una Federación: estado federal, entidades federativas y municipios; en algunos países como Alemania o Italia, fracciones de los órganos tradicionales, como las comisiones de investigación del Poder Legislativo, y entes de relevancia constitucional, como los partidos, en algunos países.¹³

La idea de "órganos constitucionales" se ha tomado de Jellinek, pues en su *Sistema de los derechos públicos subjetivos* y en su *Teoría General del Estado* hay una teoría de los órganos constitucionales. Santi Romano en su obra *Noción y naturaleza de los órganos constitucionales* de 1898, y en su *Curso de derecho constitucional*, los distingue de los órganos administrativos. García Pelayo nos dice que la noción de órganos constitucionales adquiere gran importancia al analizarse por los teóricos el *status* o condición jurídica de los tribunales constitucionales, sobre todo en Alemania y en Italia. En la doctrina jurídica italiana, según Lavagna, Cheli o Pizzorusso, la noción de órgano constitucional cobra gran importancia en los años treinta y cuarenta al darse cuenta los profesores de derecho, de la nueva función estatal de dirección política (dicha función engloba a un gran

12 Por ejemplo, Biscaretti di Ruffia considera para Italia como órganos constitucionales autónomos al presidente de la República, a las cámaras de Diputados y de Senadores, a los ministros, al Consejo Superior de la Magistratura y a la Corte Constitucional. Véase Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, trad. española de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 194 y 195.

13 En Alemania e Italia se ha discutido si los partidos políticos son órganos constitucionales. Cárdenas Gracia, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, FCE, 1992, pp. 86 y ss.

número de órganos colocados en el vértice del Estado, y que no son siempre los tradicionales).¹⁴

Relevancia histórica en la región tienen entre los órganos constitucionales autónomos, o casi autónomos, los órganos electorales, principalmente, por ser paradigmático el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, que goza de independencia respecto al resto de los órganos del Estado, y se encarga de todas las etapas del proceso electoral. Este ejemplo ha sido seguido con mayor o menor autonomía por muchos otros países: El Salvador, Guatemala, Honduras, México (que tiene tanto un órgano de administración: el Instituto Federal Electoral, como un órgano jurisdiccional: el Tribunal Federal Electoral); Nicaragua, que lo reputa como poder electoral, Panamá y República Dominicana. Lo determinante no es que exista el órgano, sino que la Constitución y la legislación le den suficientes garantías de independencia, transparencia, inamovilidad de sus miembros, carrera electoral, etcétera, y sobre todo cuidar la no injerencia del Ejecutivo en la designación de sus miembros.

Las Constituciones, además de los órganos electorales, suelen prever otros tipos de instituciones autónomas. Entre las más importantes habría que mencionar a las contralorías, que en su mayoría dependen de la Asamblea Legislativa, o también a las Cortes de Cuentas. Deben destacarse como órganos cuasi autónomos a las comisiones de derechos humanos. Trascendente también en algunos países son los bancos centrales. En Guatemala existe la Junta Monetaria, que regula la política de la materia.

Un paso adelante en la zona consistiría en innovar la autonomía del procurador o del fiscal del Estado, pues en la actualidad su situación como órgano independiente del resto de los poderes, en la mayor parte de los casos, no está totalmente clara, o como en la hipótesis de México, que se entiende funcionario asimilado al Poder Ejecutivo. Para México, en otro trabajo he propuesto la creación o transformación de las siguientes entidades como órganos constitucionales autónomos —con características reales de autonomía—: al Tribunal Constitucional, órgano electoral, el *ombudsman*, el Tribunal de Cuentas, el Banco Central, el Ministerio Público, el Consejo de la Judicatura federal, el Órgano de control de los medios de comunicación, el órgano de información y el órgano técnico para el federalismo.¹⁵

¹⁴ Véase Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, 1996, capítulo séptimo.

¹⁵ *Idem*, cap. séptimo.

VII. DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DEL PODER

La mayoría de las Constituciones del área regulan estados unitarios, con excepción de la mexicana. El grado de descentralización y de democratización territorial del poder es variable. Los jefes provinciales o departamentales son nombrados por el Poder Ejecutivo, lo que significa que hay elección directa de gobernadores. La única excepción, al menos en el texto constitucional, la da Nicaragua en donde las comunidades de la costa atlántica tienen derecho a la libre elección de sus autoridades y representantes, así como a la preservación de sus culturas, lengua, religión y costumbres.

En cuanto al régimen municipal, la mayoría de las Constituciones le dan al municipio la calidad de corporación autónoma, y sus funcionarios son elegidos en todos los casos popularmente. Las diferencias están en las atribuciones políticas y en la autonomía financiera de los municipios. Algunas Constituciones, como la de El Salvador, crean un fondo para garantizar el desarrollo y autonomía municipales, lo que también hace la Constitución guatemalteca. Otras, como la panameña, regulan exhaustivamente la materia municipal, y norman desde la fusión de los municipios a mecanismos de democracia directa de los ciudadanos, o la existencia de empresas municipales o mixtas para la explotación de bienes y servicios. Lo cierto es que la mayoría de los municipios de la región padecen de insuficiencias económicas, y sus mecanismos políticos de corte democrático no se han consolidado debidamente.

Por su singularidad, al ser el único Estado federal de la región, el caso mexicano exige un tratamiento aparte. No tanto para describir la forma federal mexicana, sino para intentar precisar por qué no ha sido posible que se consolide auténticamente como tal.

VIII. EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

Históricamente, las distintas Constituciones mexicanas, salvo las centralistas del siglo pasado, han otorgado a la nación mexicana el carácter de Estado federal. Aunque no hay un único modelo de Estado federal, éste exige para su existencia, de los siguientes elementos mínimos: 1) Un Estado integrado por entes de base territorial con competencias legislativas, dirección política y administrativas; 2) Una distribución de los recursos que responda al reparto de las funciones estatales; 3) Una participación de las entidades en la or-

ganización central a través de una segunda Cámara; 4) El Estado federal tiene una garantía que impide sea modificado el ser federal aun mediante reforma constitucional (decisión política fundamental o cláusula de intangibilidad); 5) En todo Estado federal debe existir un órgano o mecanismos de solución de conflictos entre los estados miembros y el poder central, de preferencia de orden jurisdiccional.

En México, el Estado federal no ha sido totalmente posible, entre otras, por las siguientes razones:

- a) Se considera decisión política fundamental, histórica y constitucionalmente, y no obstante, no es una realidad tangible. Se trata del problema de la separación entre la Constitución real y formal que sólo puede resolverse con el triunfo de la transición democrática y la instauración de un Estado de derecho democrático.
- b) En este federalismo, los poderes centrales se arrogan las más importantes competencias constitucionales, lo que produce un federalismo inauténtico. El problema aquí es de tipo institucional. Es preciso revisar las atribuciones, qué competencias a la Federación, cuántas a los estados y cuáles para los municipios. Repensar en las consecuencias políticas, sociales y económicas del actual sistema de facultades concurrentes y exclusivas para modificar la correlación de atribuciones, poderes y fuerzas existentes.¹⁶
- c) El pluralismo político que arroja el federalismo mexicano no siempre tiene base democrática en las distintas entidades territoriales que componen el ser federal, lo que propicia cacicazgos locales. El federalismo democrático sólo se puede entender como tal en un esquema global de democratización.
- d) En México, el manejo y reparto de los recursos no ha llevado a la autonomía de las entidades sino al sometimiento de éstas, por tratarse de modelos escasamente cooperativos que esconden posiciones sumamente centralistas.
- e) La segunda Cámara no representa debidamente a las entidades en sus intereses, y no se concibe como Cámara Federal, sino como otra Cámara legislativa, por lo que en el nivel central, se limitan las posibilidades de defensa de las entidades federativas.

¹⁶ Para comprender el impacto del diseño institucional véase Medina Guerrero, Manuel, *La incidencia del sistema de financiación en el ejercicio de las competencias de las comunidades autónomas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

- f) Es común que se vulnere el espíritu federal, porque institucionalmente no se han tenido órganos de vigilancia del Estado Federal, o porque en caso de existir éstos, no son jurisdiccionales, sino políticos, y al ser de esta última naturaleza, no se conservan las garantías de imparcialidad e independencia en la decisión. Recientemente, en 1995, se aprobaron reformas al artículo 105 de la Constitución y a la legislación secundaria para establecer mecanismos y procedimientos jurisdiccionales de solución de controversias federales, en donde por primera vez se incluyó al municipio como sujeto parte en estas contiendas.

Por los motivos anteriores, el Estado federal mexicano se encuentra viviendo en estos momentos una franca revisión que seguramente dará lugar a reformas constitucionales que fortalecerán las características básicas del Estado federal.¹⁷ En ese sentido, la idea clave es transferir más atribuciones y recursos a los estados y municipios.¹⁸

IX. COMENTARIOS FINALES

Las últimas Constituciones que fueron aprobadas en Centroamérica, han sido influidas por el constitucionalismo europeo de la posguerra, y de ahí una de sus diferencias con las Constituciones de principios de siglo, aunque ésa no debe ser razón suficiente para que las últimas no adopten instituciones y órganos que favorezcan la democratización de los países. La fuerte tendencia a la democratización, en el área, una vez superada la idea de que la revolución armada era el vehículo de transformación social, permitirá sin duda hacer importantes modificaciones legales, como consecuencia de transiciones exitosas a la democracia o como parte de los procesos de consolidación democrática. Hoy en día, en esta parte del continente americano, la vía de transformación es reformista y pacífica. El futuro no es fácil, por el atraso socioeconómico y la dependencia del exterior, así como por el fuerte papel que siguen desempeñando las

17 De hecho, durante 1995 se celebraron numerosos foros y seminarios sobre el tema. El más importante de ellos tuvo lugar en Guadalajara, Jalisco, del 29 al 31 de marzo. En el evento convivieron propuestas de gobernadores y presidentes municipales de los distintos partidos políticos, además de académicos. La memoria de ese foro se recogió en el volumen *Foro nacional. Hacia un auténtico federalismo*, Guadalajara, México, 1995.

18 En el libro *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, expongo un proyecto de diseño institucional federal, capítulo seis.

fuerzas armadas en algunos países. La responsabilidad de las elites gobernantes en este sentido es enorme. En el plano constitucional o jurídico, se trata de diseñar instituciones que promuevan la democracia liberal y la justicia social. Ello puede ser muy difícil por obstáculos tales como la impreparación de la clase gobernante, las inercias o los intereses que se vean afectados. Sin embargo, la única salida para evitar la violencia política y social, y de huir del pasado autoritario, consiste en abrir espacios democráticos que indefectiblemente se concretan en nuevas instituciones jurídicas y mecanismos de protección a los derechos humanos y a repartos de poder abiertos, equilibrados y transparentes, donde la ciudadanía debe tener clara intervención en la definición de su destino.

Para tener instituciones democráticas, y a riesgo de pecar de insuficiencia, algunas Constituciones de la región deben revisar los siguientes aspectos: 1) órganos y mecanismos electorales que permitan una competencia electoral equitativa, transparente y limpia; 2) un Poder Ejecutivo acotado por los otros poderes, y la creación, en su interior, de órganos de consulta como el Consejo de Gabinete o de Ministros, así como la potencialización de la figura del vicepresidente; 3) un Poder Legislativo cuyos miembros puedan reelegirse, y que posea suficientes atribuciones de control en materia económica; capacidad para que de él dependan los órganos constitucionales autónomos de control, y con posibilidad de fiscalizar toda la actividad administrativa; 4) un Poder Judicial autónomo y con garantías para sus miembros de inamovibilidad, permanencia, carrera judicial, remuneración suficiente, etcétera; 5) tribunales constitucionales que defiendan la constitucionalidad de los órganos y del ordenamiento secundario, con facultad de declarar cualquier ley o acto inconstitucional; 6) mayores atribuciones a los municipios en materia política, hacendaria y social; 7) más mecanismos de democracia directa a favor de los ciudadanos, y 8) órganos de coordinación entre el poder nacional y local, y entre los poderes. Es decir, se trata de lograr el equilibrio horizontal entre los poderes y vertical entre las regiones, fortaleciendo los ámbitos tradicionalmente más desprotegidos con amplia participación ciudadana en la toma de decisiones.

Jaime F. CÁRDENAS GRACIA