

## FORMACION POLITICA Y CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE ISRAEL

Por

HERNAN S. GITLIN y JORGE L. LIPSCHITZ

### INTRODUCCION

Podríamos intentar una definición de Estado, diciendo que es un conjunto de personas, que viven en un territorio determinado, bajo una autoridad soberana. Los primeros términos no necesitan de esclarecimientos especiales; no así el tercero. ¿Qué se entiende por autoridad soberana? Diríamos, una autoridad investida de poderes ilimitados para legislar e imponer la aplicación de las leyes.

La soberanía de un Estado se presenta bajo dos fases: la una interior y la otra exterior. Desde el punto de vista interno, sería soberano aquel gobierno que constituye la única autoridad legítima para imponer su voluntad, que es la voluntad de la ley sobre los habitantes de un Estado. Exteriormente, sería soberano aquel Estado que no está subordinado a ninguna otra fuerza o autoridad para el ejercicio de sus atribuciones. Para que se pueda hablar de Estados soberanos, es pues, necesaria la conjunción de ambos elementos.

La constitución, como conjunto de normas que regulan los poderes del Estado, en su doble calidad de ente interior e internacionalmente soberano, tiene como misión establecer los organismos a través de los cuales se ejercerá la voluntad del Estado, determinar su competencia, sus funciones, etc.

Entre los distintos tipos de Estados (constituciones), podemos distinguir principalmente los siguientes: federal y unitario; constituciones escritas o codificadas y no escritas o dispersas.

Lo que caracteriza a una constitución escrita, no es exclusivamente su forma escrita, sino el hecho de que la estructura total del Estado debe estar reglada en un documento único, en el cual figuren los preceptos jurídicos fundamentales de la orga-

nización estatal y de la estructura básica del mismo, respecto a los cuales las demás normas jurídicas sólo tienen una importancia subordinada y jurídicamente derivada. La clasificación en constituciones rígidas o elásticas está basada sobre el mayor o menor grado de dificultad para la reforma de las mismas. Las constituciones son rígidas o flexibles según que el procedimiento a seguir para su reforma sea más estricto o el mismo que el establecido para la sanción de leyes ordinarias.

Aludiremos a una distinción entre el sistema de gobierno parlamentario y presidencial; se tiene el primero cuando el gobierno es responsable ante el parlamento que tiene el derecho de revocarlo, en minoría y, provocar su alejamiento. En el segundo sistema, el Poder Ejecutivo, personificado por el presidente, continúa en sus funciones por todo el término del período para el que ha sido electo, no siendo responsable hacia el parlamento, sino hacia el electorado que juzgará su actuación una vez finalizado el período presidencial, pero que carece, sin embargo, del derecho de destituirlo antes de las nuevas elecciones.

Podemos, por lo tanto, afirmar que Israel es un Estado soberano, de carácter unitario con un régimen constitucional escrito que se rige según el sistema de gobierno parlamentario.

## LA CONTINUIDAD JURIDICA

Ante el interrogante de si el Estado de Israel puede considerarse como el sucesor de la Palestina Mandataria, en lo que a sus derechos, deberes y leyes respecta, el problema se vincula con el traslado de la soberanía. En la historia de los países tenemos los ejemplos de los Estados Unidos de Norteamérica y la India.

Los Estados Unidos, como resultado de una guerra victoriosa, se declararon unilateralmente independientes, pero el país dominante no renunció en aquel momento a su soberanía y continuó considerándose el legítimo soberano de aquel territorio del que fuera desposeído. Podemos decir que hubo una "sucesión por *debellatio*".

En el caso de la India, los acontecimientos presentaron un aspecto distinto: la India logró independizarse mediante un acuerdo con el Estado al que se hallaba sometida, que consintió en renunciar a la soberanía que ejercía sobre ella reconociendo su liberación. Se puede afirmar que hubo una "sucesión *inter vivos*".

Pero en el caso de Israel, el Estado dominante renunció unilateralmente a su soberanía un cierto día a una cierta hora para su cesación efectiva, sin preocuparse (jurídicamente) de la suerte del territorio renunciado, es decir, que en el caso de Israel no

hubo una cesión sino una derelictio y el Estado de Israel surgió sobre una "res derelicta", es decir, sin vínculo de continuidad. Es decir, que el Estado de Israel surgió en el vacío dejado por el renunciamiento inglés y para buscar un título jurídico hay que ir a la decisión de las Naciones Unidas de 1947<sup>1</sup> y no a ningún acto del precedente Estado.

## HISTORIA Y ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

El derecho constitucional del Estado de Israel es una amalgama de factores que crearon las necesidades de un Estado independiente y caracteres de la constitución bajo el Mandato<sup>2</sup> que se consideraron aptos para ser conservados.

El movimiento sionista y los órganos del judaísmo palestinese en el país tenían su organización institucional de la vida política. La base de su constitución fue un órgano deliberante elegido por un sistema de sufragio general, que elegía el organismo ejecutivo. Esta era la línea constitucional de la Agencia Judía de Palestina y la Organización Mundial Sionista, reflejadas en las agencias locales del judaísmo palestino: Asefat ha Nivjarim<sup>3</sup> y Vaad ha Leumi<sup>4</sup>.

Este sistema determinó la preeminencia de ejecutivos de coalición en todos los órganos. Podemos describir la línea de vida constitucional como un sistema de gobierno de gabinete representable colectivamente ante una legislación unicameral y con una organización judicial independiente. El gabinete está investido del poder supremo ejecutivo y está sujeto a la fiscalización política de la Legislatura, estando además limitado por un sistema de controles financieros cumplido en parte por la Knesset y en parte por órganos independientes, impidiendo arbitrariedades la presencia de verificaciones políticas y balances.

La constitución palestinese era en parte no escrita y en parte una constitución incorporada al Mandato y a la Order in Council de Palestina varias veces enmendada. Era un modelo típico de constitución colonial y en ella se establece la división de poderes. La autoridad promulgante de la Order in Council

<sup>1</sup> Decisión de las Naciones Unidas: El 29 de noviembre de 1947, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobó con una mayoría de 33 votos contra 13 y 11 abstenciones, la partición de Palestina, creando dos estados soberanos y políticamente independientes.

<sup>2</sup> El Mandato Británico: La jurisdicción británica en Palestina se apoya internacionalmente en el Mandato de la Liga de las Naciones del 24 de julio de 1922.

<sup>3</sup> Asefat ha Nivjarim: Consejo de los Electos (en hebreo).

<sup>4</sup> Vaad ha Leumi: Comisión Autónoma (en hebreo).

<sup>5</sup> La Knesset: Parlamento israelí (ver cap. de ese título).

podía cambiarla a voluntad y pese a la separación de funciones, en realidad se reunían en una sola persona: el Alto Comisionado designado por el Gobierno Británico, que sin estar sujeto a fiscalización alguna, nombraba a los jueces.

En la noche del 14 al 15 de mayo del 48 surgió el Estado de Israel, y su acta de nacimiento fue la Declaración de la Independencia emanada aquella misma noche. Es imprescindible detenernos un poco largamente sobre esta declaración que aun cuando no constituye una Carta Magna, en el sentido jurídico, lo es en el histórico. Analizaremos solamente aquella parte que tiene importancia para nuestro tema y, para hacerlo mejor, transcribiremos íntegramente esa sección.

.....  
"Nosotros, Miembros del Consejo del Pueblo, representantes del Ishuv<sup>6</sup> y del Movimiento Sionista, en el día de la terminación del Mandato, en virtud de nuestro derecho natural e histórico y sobre la base de la Resolución de las Naciones Unidas, declaramos constituido el Estado de Israel. Nosotros establecemos que, desde el momento en que cese el Mandato, esta noche del sábado 6 de Iyar de 5708, 15 de mayo de 1948, hasta la organización de las instituciones del Estado, regularmente elegidos según la Constitución que será propuesta no después del 1º de octubre del 48 por la Asamblea Constitucional elegida, el Consejo del Pueblo actuará como Consejo Provisional del Estado y su organismo ejecutivo *Minhelet Haam* (Directorio del Pueblo) constituirá el gobierno provisorio del Estado Judío que se llamará Israel.

"El Estado de Israel permanecerá abierto a la inmigración judía y al *Kibutz Galaiot*"; se dedicará al desarrollo del país en favor de todos sus habitantes; se basará sobre principios de libertad, de justicia y de paz, de acuerdo con la visión de los Profetas de Israel, garantizará la libertad de culto, conciencia, lengua, educación y cultura; custodiará los santos lugares de todas las religiones; y se mantendrá fiel a los principios de la Carta de las Naciones Unidas".

.....  
En esta declaración podemos distinguir tres partes:

- a) La que explica cómo y por qué quedó constituido el Estado de Israel.
- b) La parte operativa que declara constituido el Estado y describe sus presentes y futuros organismos.
- c) La parte enunciativa de los principios sobre los que se basa el Estado.

---

<sup>6</sup> *Ishuv*: Palabra hebrea mediante la cual se designa a la comunidad judía residente en un territorio.

<sup>7</sup> *Kibutz Galaiot*: Reunión de Diáspora (en hebreo).

De la observación conjunta de la segunda y tercera parte de la Declaración derivan los siguientes corolarios:

- 1) Que el Estado de Israel es un Estado Nacional Judío.
- 2) Que es un Estado democrático basado sobre la absoluta paridad de derechos.
- 3) Que no es un Estado confesional porque no se atribuye ningún "status" de privilegio a cualquiera de las religiones practicadas en él.
- 4) Que el Estado judío se regirá por el régimen constitucional.

A este primer instrumento siguió inmediatamente otro, emanado del Consejo Provisional del Estado, conocido como Proclama, que establecía dos puntos:

- 1) Todas las leyes en vigencia en Palestina el día 14 de mayo de 1948 continúan en vigencia salvo que la ley de Israel no disponga lo contrario.
- 2) De estas leyes quedan abrogadas aquellas basadas sobre el Libro Blanco<sup>8</sup> o sea las leyes sobre inmigración y venta de terrenos.

La primera disposición era necesaria para poder garantizar una continuidad en la compleja vida jurídica de un país hasta llegar a revisar en el futuro toda la legislación. Era, respecto de la segunda, inconcebible, que las leyes contra las cuales el Ishuv había luchado durante años, dictadas justamente para sofocar el espíritu judío en Eretz Israel<sup>9</sup> quedaran en vigencia aunque fuera un solo día después de la creación del Estado.

También podemos preguntarnos cuál es el valor jurídico de esta Proclama. Esta cuestión no fue nunca examinada por los tribunales y, en la práctica no se presenta, porque pocos días después de su emanación, el Consejo Provisional del Estado dictó la ley N° 1 "del ordenamiento del Estado", en la que reproducía "verbatim" los dos artículos de la Proclama. Con esta ley N° 1 llegamos por fin a un terreno jurídicamente sólido y concreto y podemos dedicarnos ahora a su estudio y al de las leyes que la siguieron y que forman ese complejo de leyes fundamentales que rigen al Estado de Israel a la espera de una verdadera constitución. A pesar de que esta ley posee un carácter transitorio, su examen no tiene interés exclusivamente histórico, ya que las disposiciones aplicadas al Consejo Provisional fueron conservadas por leyes sucesivas en vigor, para el gobierno regular.

---

<sup>8</sup> El Libro Blanco: Ordenanza inglesa publicada en 1939, restringiendo la inmigración judía a Palestina y la adquisición de tierras por judíos en la misma.

<sup>9</sup> Eretz Israel: Significa literalmente en hebreo "la Tierra de Israel", nombre utilizado para designar a la Palestina en tiempos de la Dominación Osmana y el Mandato Británico.

Las atribuciones del Consejo Provisional eran las cuatro siguientes:

- 1) Funciones legislativas.
- 2) Presupuesta.
- 3) Fijación de impuestos.
- 4) Declaración del estado de emergencia.

Se trata de atribuciones que corresponden generalmente a cualquier Parlamento con excepción de la última, que según algunas constituciones, es de competencia del Poder Ejecutivo.

Pasando a las atribuciones del gobierno, dicha ley establece como sigue:

- 1) Ejercer las funciones del Gobierno precedente.
- 2) Efectuar las distribuciones internas de las funciones entre los miembros del gobierno.
- 3) La emanación de reglamentos de ejecución.
- 4) Dictado de normas para el estado de emergencia.

Entre las atribuciones enunciadas vale la pena detenerse brevemente sólo en la primera. Como ya hemos visto, en virtud de la ley que estamos examinando, las leyes mandatorias quedaron en vigencia. Pero según tales leyes, existían diversos actos de exclusiva competencia del Rey de Inglaterra, de sus ministros o del Alto Comisionado, más genéricamente del gobierno de Palestina. En estos casos se pregunta cuál será la autoridad israelí más competente para cumplir actos similares. Para responder a esta cuestión, la ley dispone que todas las atribuciones que, según las leyes precedentes, estaban reservadas a la competencia de las autoridades más arriba mencionadas serán ejercidas por el Gobierno de Israel siempre que no sean específicamente encomendadas al Poder Legislativo. Esta distinción, o mejor dicho, esta limitación era necesaria dada la ausencia de separación de poderes en el régimen precedente. Por ejemplo: mientras que en el régimen mandatario, el Alto Comisionado tenía el poder de fijar las cuotas del impuesto a los réditos, esta facultad no podría ser ejercida en Israel por el Gobierno puesto que el Poder Legislativo es el único competente en esta materia.

Por lo que respecta al ordenamiento judicial las nuevas leyes no aportan prácticamente ninguna modificación al sistema precedente a la creación del Estado, quedando en vigencia el aparato de los tribunales civiles y religiosos con la única excepción, desde luego, de los tribunales militares.

Hasta ahora hemos examinado la primera ley transitoria sobre los poderes del Estado. Si recordamos lo dicho anteriormente a propósito de la Declaración de la Independencia del 15 de mayo de 1948, antes del 1º de octubre de ese año debíase proceder a la elección de una asamblea constitucional para convocar luego a nuevas elecciones y a la formación de un gobierno regu-

lar. El primer paso era, pues, una nueva ley para la elección de dicha asamblea constituyente. Esta ley, aunque emanada con atraso por razones puramente técnicas y con el único objeto de servir de base para la elección de la Asamblea Constituyente, está basada sobre principios que fueron después incorporados a las subsiguientes leyes de elecciones de la Knesset. Y dada la fundamental importancia del sistema electoral para la semblanza constitutiva de un país vale la pena estudiarla con detenimiento.

Dicha ley establece el principio de que las elecciones son por sufragio universal, directas, paritarias, secretas y proporcionales. Examinemos estas características de dicho sistema electoral.

a) Adoptando el sufragio universal se confiere a cada hombre o mujer mayor de 18 años el derecho al voto activo y a los 21 años el derecho a ser elegidos. Nadie queda excluido del derecho del voto. Para la elección pasiva los funcionarios del gobierno que sean candidatos quedan suspendidos en sus funciones desde el momento de su presentación hasta la terminación de su correspondiente período legislativo siendo automáticamente reintegrados a sus cargos en ese momento. Esta limitación no existe para los militares. Como se puede observar, no se hace mención de la ciudadanía como condición para el ejercicio del voto porque la ley es anterior a la de ciudadanía, dicho sea de paso, esta ley no dispone nada al respecto.

b) Sobre el carácter directo, paritario y secreto del voto no es necesario hablar. Más interesante es el concepto de proporcionalidad. Este sistema, adoptado en Israel, garantiza la representación de todas las tendencias políticas, dado que la proporción de bancas conferidas a una determinada lista tiene que corresponder de hecho a la proporción de votos conseguidos en las elecciones. Este es el más democrático de los sistemas electorales, aun cuando ofrezca el inconveniente de una excesiva atomización de votos y, por lo tanto, la admisión en el Parlamento de representantes de listas de mínima importancia lo que torna difícil la organización de una sólida mayoría en el Parlamento.

Tomando como base esta ley se eligió, pues, la asamblea constituyente, cuyo primer acto fue dictar la ley llamada "Ordenanza Transitoria sobre la Asamblea Constituyente", con el objeto de asegurar la continuidad de la función legislativa y gubernamental de las autoridades precedentes. Esta ley establece entre otros los siguientes puntos:

a) Que los poderes del consejo provisional pasan a la asamblea constituyente.

b) Que los poderes del gobierno provisional pasan al gobierno regular.

Es interesante subrayar que en la ley sobre la elección de esta asamblea no se encuentra ninguna mención de lo que de-

bería haber sido su función principal, o sea la preparación de la constitución. Ni siquiera se establece en ella el término del plazo para la duración de la asamblea constituyente y para la convocatoria de nuevas elecciones. Una vez elegida la asamblea se le otorgó una absoluta libertad para fijar por sí misma sus funciones sin que le fuera encomendada ninguna tarea determinada. Este temperamento era el resultado de las dificultades que ya en aquel entonces se delineaban con respecto al problema de adopción de una carta constitucional. La Asamblea Constituyente no tardó en orientarse hacia tareas que corresponden a cualquier parlamento regular, dictando leyes de fundamental importancia, como la ley sobre educación, la ley sobre el presidente del Estado y sobre todo la ley sobre las elecciones en base a la cual se eligieron las sucesivas autoridades. En otras palabras, la Asamblea Constituyente dictó leyes de carácter constitucional y de carácter común sin, empero, empeñarse a fondo en la preparación de la constitución, tendiendo más bien a transformarse en un parlamento regular.

Síntomas concretos de esta tendencia se descubren en unos artículos de la citada ley transitoria y especialmente en el primero y segundo artículos, donde se lee, por ejemplo, que la cámara legislativa de Israel se llamará Knesset y la Asamblea Constituyente se llamará Primera Knesset y sus miembros serán llamados miembros de la Knesset; que sus actos legislativos se llamarán leyes y no ordenanzas, como se había dispuesto en las legislaciones precedentes hasta la constitución del parlamento elegido.

leyendo esta ley podemos preguntarnos qué resta del carácter constituyente de esta asamblea, la cual no solamente se atribuye funciones que no fueron originariamente contempladas como pertinentes a ella, sino que hasta llega a cambiar su propio nombre, eliminando de él cualquier referencia a su carácter puramente constituyente. Como puede observarse, el salto es grande, pero no se puede afirmar que represente una violación de ninguna ley desde el momento que, por una parte, la ley de elección no restringía su libertad de acción y, por otra, la Declaración de la Independencia que establecía su creación no poseía, como hemos visto, un valor jurídico interno.

La Asamblea Constituyente duró, en su calidad de Primera Knesset, desde febrero de 1949 hasta agosto de 1951. En la primavera del 51 se produjo una crisis de gabinete que hizo necesaria la convocatoria a nuevas elecciones, pero faltaba una ley para elegir a la nueva Knesset; se procedió, por lo tanto, a la creación de nuevas leyes de carácter constitucional, como la ley electoral y la ley sobre la Knesset que clausuraba el período anormal de la precedente asamblea constituyente y fijaba en cuatro años la duración de los sucesivos parlamentos.

## EL PRESIDENTE DEL ESTADO

El gobierno provisorio no estableció nada en cuanto al presidente del Estado, siendo sus funciones meramente representativas cuando el Dr. Weizmann resultó electo presidente del Consejo Provisional del Estado que gobernaba conjuntamente con el gobierno provisional. El cargo fue creado por la ley de Transición, 5709-1949<sup>29</sup>, que dispuso la elección del presidente por la Knesset.

Actualmente la ley de presidente del Estado, 5712-1951, establece el método de la elección y desempeño de ese cargo. La elección por un período de cinco años de duración resulta del voto secreto de la Knesset. En lo que a renuncias y deposiciones respecta, "esta decisión requiere una mayoría de tres cuartos, debiendo ser propuesta por la comisión de la cámara, luego de ser aprobada allí, por mayoría de tres cuartos, correspondiendo a una demanda planteada por lo menos por 10 miembros de la Knesset" (Ley de presidencia del Estado). El presidente goza de una completa inmunidad aún después del desempeño de sus funciones en los asuntos referentes a las mismas, y no puede ser procesado durante el desempeño de su cargo.

Las atribuciones específicas del presidente son las siguientes:

- 1) La firma de tratados internacionales.
- 2) Nombramiento de los representantes diplomáticos del Estado.
- 3) Recibir credenciales de los diplomáticos extranjeros.
- 4) Otorgar gracia.
- 5) Firmar leyes.
- 6) Aceptar dimisiones del gobierno.
- 7) Encomendar la formación del gabinete.

Todas estas atribuciones están provistas de un carácter puramente formal, representativo, puesto que cada una de ellas está subordinada, en la práctica, a la voluntad del Poder Ejecutivo o Legislativo. Por ejemplo: el presidente no puede conceder gracia sin el previo consentimiento del Ministro de Justicia; no puede designar un diplomático sin la asuencia del canciller, ni puede encomendar la formación del gabinete a una persona perteneciente a un partido que no tenga "chance" de obtener mayoría parlamentaria. En lo que se refiere a la firma de los tratados internacionales, aun en este caso parece tratarse de una función meramente representativa. La legislación no establece claramente

<sup>29</sup> Las Ordenanzas Palestinas están fechadas según el calendario gregoriano, en cambio la Legislación de Israel (Ordenanzas hasta marzo de 1949, y de esa fecha en adelante Leyes), están fechadas de acuerdo al calendario julio y gregoriano.

a quién corresponde el poder de comprometer internacionalmente al Estado. Según el precedente régimen, tal poder pertenecía al Rey de Inglaterra y, en algunos casos, al Alto Comisionado. En vista de que ninguna ley israelí atribuye expresamente este poder a la Knesset debemos suponer que esta función pertenece al gobierno. Por otra parte, la ley dispone que el presidente estampará su firma en el tratado después de ser aprobado por la Knesset.

Hay tratados que, por su particular solemnidad e importancia, como por ejemplo el Tratado sobre el Genocidio, fueron sometidos a la aprobación previa de la Knesset aun cuando, repetimos, no parece que esta aprobación fuera necesaria por ley. Hay otros tratados como, por ejemplo, el firmado últimamente en Luxemburgo por el Ministro de Relaciones Exteriores y su colega alemán, que entran inmediatamente en vigor por el solo hecho de ser firmados por un miembro del gobierno. Esta anomalía y falta de claridad en materia tan principal es también uno de los tantos problemas que deberá subsanar la futura constitución.

Para la formación del gobierno el presidente nombra un miembro de la Knesset para ello (Primer Ministro), previa consulta con los diferentes grupos parlamentarios. No tiene parte directa en el gobierno del país y no tiene derecho a tomar parte en las reuniones del gabinete sin ser invitado, aunque se ha hecho costumbre que los ministros y altos funcionarios rindan al presidente, periódicamente, un informe detallado acerca de sus actividades.

## EL GOBIERNO

El gobierno está formado por el Primer Ministro y un grupo de ministros que pueden ser o no miembros de la Knesset.

Una vez organizado y distribuidas las diferentes carteras, infórmase a la Knesset, quedando constituido una vez obtenido su voto de confianza. Los cambios de cartera deben ser informados a la Knesset y la adición de nuevos miembros requiere la aprobación de ésta. Los ministros pueden nombrar viceministros (hasta dos cada uno) de entre los miembros de la Knesset.

El gobierno se mantiene con carácter interino hasta tanto se organice un nuevo gobierno, cuando ha decidido renunciar o no ha obtenido el apoyo de la Knesset. Según la Ley de Transición, el gobierno disfruta además de la autoridad antiguamente ejercida por el Rey de Inglaterra o por el Alto Comisionado, hasta tanto esta autoridad no sea tributo de la Knesset. El gobierno puede conferir toda su autoridad al primer Ministro o a cualquiera de sus ministros.

La responsabilidad del gobierno es colectiva y es ante la Knesset que debe informar de sus acciones y desempeño de sus funciones.

En la práctica el Presidente acostumbra a designar al dirigente del partido más fuerte para que se encargue de formar el gobierno. Las negociaciones que con ese objeto se realizan tienen una base interpartidaria que tienden a la confección de una plataforma común llamada "Principios fundamentales".

Estos "principios fundamentales" son presentados a la Knesset al demandar el voto de confianza. También la distribución de carteras presupone negociaciones interpartidarias y el recurso de los viceministros resulta de una gran utilidad, permitiendo una elasticidad que no llega a entorpecer la eficiencia de los órganos del gobierno.

El gabinete israelí decide generalmente por mayoría de votos, y el principio de responsabilidad conjunta significa que el voto de la mayoría compromete a todo el gabinete. Tratándose de una cuestión legislativa, el grupo minoritario logra generalmente sean consideradas sus opiniones. Cuando los asuntos debatidos son de una gran importancia y la minoría queda descontenta, ésta puede retirar su apoyo al gobierno, obligando a reconstituírlo o a que el primer Ministro les solicite su renuncia, pedido que de no prosperar lo obligará a renunciar, debiendo reconstituír nuevamente el gabinete<sup>14</sup>.

El 13 de mayo de 1956 se decidió que en el futuro todo miembro del parlamento, conjuntamente con su grupo parlamentario, debe votar cuando se trate de un voto de confianza por el gobierno o presentar su renuncia antes de la votación de la Knesset.

Además, si el Primer Ministro considera que la renuncia de un ministro por razones políticas se debe a divergencias temporales, puede postergar el anuncio de la renuncia, permitiendo así su posterior reincorporación una vez solucionados los diferendos.

El gobierno sesionará ordinariamente una vez por semana y, extraordinariamente, tantas veces como lo requieran las circunstancias. Sus reuniones son secretas, informándose por medio de comunicados lo tratado en las mismas. El poder que ostenta el gobierno está sujeto a un importante juego de contrapesos que

---

<sup>14</sup> En junio de 1955 ciertos miembros del Gobierno se abstuviere de votar en una moción de retiro de confianza al mismo, que fue derrotada por una mayoría aplastante. Antes de la votación, el Primer Ministro, el Sr. Moshe Sharet, había informado a ciertos miembros del gobierno que en vista de la importancia del caso, si ellos se votaban en contra de la moción de retiro de confianza, se vería obligado a "pedir la renuncia." Los dichos miembros se negaron a "pedir" del Primer Ministro, ésta renuncia y muy poco después se reconstituyó el gobierno que siguió desempeñando su misión hasta las elecciones generales. (Participación del Diario de Noticias de la Segunda Knesset).

más adelante detallaremos; baste ahora señalar en líneas generales que el control general está a cargo de la Knesset gracias a su autoridad de disolverlo negándole su voto de confianza o por medio de una resolución legislativa.

## LA KNESSET

La Knesset constará de 120 miembros elegidos mediante un sistema de representación proporcional con sufragio secreto y universal de los ciudadanos del Estado. El período de la Knesset (legislatura) está fijado en cuatro años, pudiendo autodisolverse durante su mandato por la sanción de una ley pertinente. Las inmunidades de sus miembros son suspendidas por la comisión de delitos con uso de fuerza, alteración del orden público o traición al Estado.

El enjuiciamiento de un miembro de la Knesset debe ser precedido de una autorización de la misma a propuesta de la Comisión de Cámara y a solicitud del Procurador General, del gobierno o de un miembro de la Knesset.

El presidente de la Knesset dispone de una reducida fuerza policial que respalda su autoridad y la efectividad de las inmunidades y los privilegios de los miembros de la Knesset. Los salarios están regulados por la ley de remuneración para los miembros de la Knesset 5709-1947.

Las reuniones son públicas y se publican las versiones taquígráficas de las mismas; en cambio las comisiones se reúnen en privado y por lo general no publican lo en ellas tratado, con excepción de lo que trasciende al informar éstas a la Knesset en las sesiones plenarias.

Como resultado de esto algunos antecedentes tienen el carácter de secreto y no trascienden a la información general sino en forma extraoficial y sólo en casos excepcionales.

Las funciones de la Knesset son deliberantes o legislativas:

La función deliberativa está sustentada por el poder de la Knesset, para disolver el gobierno; éste, a su vez, debe informar a la Knesset o a la comisión respectiva. Estas funciones pueden hacerse efectivas de diversas formas. Uno de los medios, la interpelación fue tomada del Congreso Sionista, ahora transformado en "Moción sobre la Agenda", que puede emplearse para discutir asuntos públicos o privados. Da facilidades también para que los miembros de la Knesset presenten proyectos de leyes privadas. Sus mociones pueden tratarse en el momento o pasar a estudio de la comisión respectiva, y en cualquiera de sus formas es un método muy eficaz.

Otro método fue tomado del Parlamento inglés y consiste en

interrogaciones, ya sea para informar de asuntos públicos o privados conocidos por los legisladores. Sólo pueden ser hechas respecto de asuntos por los cuales el gobierno es responsable y deben ser respondidas por algún ministro. Cuando el gobierno hace alguna declaración aprobando una moción de desconfianza o pasando al próximo tema a tratar, éste queda en la obligación de renunciar.

Pero, en realidad, este debate se plantea muy raramente. Durante el período que va de agosto de 1954 a julio de 1955 hubo 124 mociones sobre la agenda, incluso 24 proyectos de leyes privadas, 524 interrogatorios y sólo 5 mociones de desconfianza.

Existe anualmente un debate general acerca de los lineamientos de las tareas anuales, pero todavía no ha alcanzado a compararse al "Discurso del Trono" inglés.

La Knesset como autoridad legislativa del Estado surge del art. 7º de la Ordenanza Judicial y de Administración y del art. 1º de la Ley de Transición. Este tema de la autoridad legislativa ha sido comentado judicialmente con motivo de un caso<sup>12</sup>, en el que se refirmó la exclusividad de competencia de la Knesset en los asuntos de interés público, pudiendo solamente legislar los poderes locales cuando estas facultades les hubieran sido expresamente concedidas.

Existen en Israel dos tipos de leyes desde el punto de vista de la iniciativa: aquellas que han tenido iniciativa privada y las que han tenido la misma en el gobierno, y que son la mayoría. La iniciativa tiene principio en un memorándum del Primer Ministro incluyendo la opinión del Procurador General y del director del Departamento de Presupuesto. Se fijan en él la necesidad y la finalidad del proyecto; después de ser aprobado por el gabinete se prepara el proyecto en el ministerio correspondiente, con ayuda del ministerio de Justicia. Una vez aprobado por la comisión legislativa de la Knesset pasa a ésta y se publica. El proyecto de debate en general debe ser aceptado, o rechazado o devuelto para que sea modificado, o aceptado en principio y pasado a comisión, donde se lo examinará cuidadosamente. El proyecto es firmado por los ministros interesados y finalmente por el presidente. Debe ser publicado en el Reshimot (Boletín Oficial), dentro de los diez días, entrando en vigor<sup>13</sup>.

A efectos de la facilitación de tareas, la Knesset ha creado diversas comisiones: Comisión de la Cámara, de Relaciones Ex-

<sup>12</sup> Caso Mendelsson vs. Municipalidad de Tel Aviv. (Jurisprudencia del Diario de Sesiones de la Knesset).

<sup>13</sup> Cabe añadir que el proceso de la formación de las leyes en el derecho israelí permite que los proyectos sean preparados por técnicos en la materia asegurando de esta manera la viabilidad de su contenido.

teriores y Seguridad, de Finanzas, de Asuntos Económicos, de Servicios Públicos, de Asuntos Internos y de Educación y Cultura.

El Presidium está formado por el presidente y varios vicepresidentes. La Knesset cuenta con un secretario, dos secretarios adjuntos y demás personal necesario. El idioma utilizado es el hebreo, pero existen traducciones a otros idiomas.

Existe una gran disciplina partidaria dentro de la Knesset y también obligaciones debidas a las coaliciones, por lo que hay poco margen para votaciones independientes. Sin embargo, éstas existen, aun cuando se trate de asuntos de importancia internacional.

## SISTEMA DE CONTROL FINANCIERO

Desde 1948 se estableció que el presupuesto sería aprobado por una ley y que los nuevos impuestos a crearse o el aumento de los ya existentes también se efectuaría mediante este trámite. Este control parlamentario ha sido mejorado con el correr del tiempo mediante una mejor organización de la contabilidad y una fiscalización autónoma de los gastos del gobierno. Actualmente intervienen el Ministerio de Finanzas, el gobierno, la Comisión de Finanzas de la Knesset, la Knesset y el Contralor del Estado.

El proyecto sobre ley de presupuesto tiene un esquema fijo que sufre algunas modificaciones, pues aún se experimenta en su forma.

El presupuesto, una vez preparado por el Ministerio de Finanzas, es aprobado por el gabinete y pasa a la Knesset, en donde se lo lee por etapas y cada ministro aporta datos sobre su parte correspondiente. Luego en la Comisión de Finanzas de la Knesset, donde es discutido minuciosamente y vuelve nuevamente a la Knesset, donde es aprobado. Las diferencias que pueda haber son cubiertas por partidas suplementarias, siendo el Contador General el responsable por el desembolso del dinero del presupuesto y sus suplementos.

El Contralor del Estado fiscaliza el presupuesto, es nombrado por el presidente por cinco años y sólo responde ante éste. Controla la efectiva realización de los gastos y el cobro legal de los impuestos. En diciembre de cada año presenta un informe al Ministerio de Finanzas, quien luego de examinarlo lo pasa a la Knesset.

El sistema de control financiero es sumamente complicado y tiene por fin el buen uso de los bienes del Estado.

La Ley del Banco de Israel, 5714-1954, creó un banco central llamado Banco de Israel y que es el instrumento del gobierno para dirigir la política económica. La Comisión de Finanzas in-

terviene solamente cuando se trata de fijar el tipo de interés. Presenta un informe anual a la Knesset y el director es también asesor del gobierno en su materia.

#### SISTEMA DE CONTROL JUDICIAL-

Los ciudadanos gozan de garantías judiciales que les otorgan la seguridad de que la labor administrativa del país se desarrolla de acuerdo con las leyes. Para proteger estas garantías resultan imprescindibles:

- 1) La independencia de los jueces.
- 2) Requerimiento de legalidad en los actos de administración.
- 3) La igualdad del ciudadano y el Estado ante los tribunales.

El origen de los dos primeros requisitos se remonta al Common Law inglés, mientras que el tercero es una innovación israelí. El cuidado de los derechos individuales es uno de los rasgos distintivos de los regímenes democráticos, no permitiendo el concepto de "supremacía de la ley" ninguna supresión arbitraria de ninguno de ellos.

1) La independencia de los jueces se encuentra respaldada en tres promulgaciones referentes a los jueces civiles, militares y rabínicos (Dayananim), que establecen: "El juez sólo se halla sujeto a lo establecido por la ley"<sup>14</sup>, "el juez militar sólo se halla sujeto a las normas jurídicas, y no a sus superiores"<sup>15</sup>, y "el Dayan sólo está sujeto a las normas jurídicas según las cuales debe fallar"<sup>16</sup>.

La designación de jueces civiles y Dayaním es atribución del presidente, previa recomendación de la Comisión de Designación de la Knesset. La Legislatura no interfiere en el nombramiento de jueces musulmanes (quadis) ni de los jueces de los tribunales cristianos; únicamente confirma sus nombramientos.

Los jueces continúan en sus cargos hasta una edad reglamentaria, estando sujetos a un código disciplinario cuya administración corre a su cargo.

2) Los requerimientos de legalidad en las actividades de la administración son controlados por la Corte Suprema, que ejerce jurisdicción originaria como Alta Corte de Justicia.

3) Referente a la igualdad en los procedimientos de los tribunales de los ciudadanos y el Estado, la Ordenanza de Tribunales, 5708-1948, abolió el requisito de consentimiento para demandar al gobierno y la ley de Responsabilidad del Estado, 5712-1952,

<sup>14</sup> Art. 13 de la Ley de Jueces, 5713-1953.

<sup>15</sup> Art. 184 del Código de Jurisdicción Militar, 5715-1955.

<sup>16</sup> Art. 12 de la Ley de Dayaním, 5715-1955.

suprimió la privilegiada posición del gobierno en lo que a ilícitos civiles respecta.

## PROYECTO CONSTITUCIONAL DEL DR. COHEN (1947)

Al mes de la Declaración de las Naciones Unidas, en noviembre de 1947, el ejecutivo de la Agencia Judía designó al profesor Yehuda Leo Cohen para encargarse de la redacción de un proyecto constitucional. Dicho proyecto se encontró terminado para la fecha de la independencia<sup>17</sup>.

En este proyecto se adoptaron los principios de legislatura unicameral ante la que el gabinete se hacía responsable y también la revisión judicial de la legislación; contaba también con una declaración de derechos, intentándose seguir una ruta intermedia entre el gobierno parlamentario predominante en el continente europeo y el sistema de gobierno del gabinete inglés.

En el debate de la Knesset fue tratado el problema de la necesidad de una constitución escrita. Los que se oponían a ella presentaron serios y bien fundados argumentos. Resumiremos los tres principales. Debido al constante cambio de las condiciones sociales del Nuevo Estado, determinado por la rápida evolución y la inmigración en masa, el momento histórico no se mostraba propicio para la imposición de condiciones constitucionales que podrían llegar a dificultar el desarrollo futuro y crear graves problemas. Segundo, el problema de la incorporación de los ideales religiosos judíos a las disposiciones constitucionales. El tercer problema se relacionaba con el principio de la revisión judicial, el que podía llevar, dado que sus cargos no eran electivos, a frustrar la voluntad de los representantes electivos del pueblo. El debate continuó hasta 1950, en que la Knesset decidió se adoptaría a su debido tiempo una constitución escrita, pero que por el momento no tomaría la forma de una constitución. Lo cual importaba una verdadera posposición de la cuestión "sine die".

## LAS LEYES FUNDAMENTALES

Intentaremos enumerar a continuación, en forma breve, las leyes de carácter constitucional que los organismos legislativos israelíes han creado y a las cuales no nos hemos referido hasta ahora.

Son, pues, la ley acerca de la Bandera y el Escudo del Es-

<sup>17</sup> Día de la Independencia: Es el 14 de mayo de 1948, día en que se dio por terminada la evacuación inglesa.

tado, la de la Constitución de la Defensa de Israel, la referente a los Tribunales, la referente a Jornadas Festivas, la del Control de los Bienes del Estado, la del Servicio Militar, la de la Enseñanza Obligatoria, la del Nombramiento de los Jueces de la Corte Suprema, la del Sello del Estado, la del Retorno, la de las Inmunidades de los Miembros de la Knesset, la de las Propiedades del Estado, la de Paridad de Derechos de la Mujer y la de la Ciudadanía.

El decir que la enumeración precedente es exhaustiva resultaría un tanto exagerado, pues es imposible saber las que irán surgiendo a medida que las necesidades y el desenvolvimiento del Estado de Israel lo requieran. Sin embargo, aunque quizá incompleta, esta enumeración nos permite obtener una visión más o menos clara de los problemas ya resueltos por medio de la actividad legislativa.

Estas leyes son llamadas "Leyes Básicas o Fundamentales", para diferenciarlas de las ordinarias y de la Constitución. Pero en rigor de verdad esta distinción no implica una división apoyada en una base dogmática, ni en la legislación israelí, ni en los principios generales del Derecho, resultando una distinción de hecho íntimamente relacionada con el contenido de las mismas.

Estas leyes han servido y sirven aún, de argumento a los que se oponen a una constitución para fundamentar sus afirmaciones acerca de que es posible la organización de un Estado y la solución de sus problemas más importantes por medio de una legislación de este tipo.

## DERECHO ISRAELI ACTUAL

- 1º Legislación de la Knesset.
- 2º Jurisprudencia.
- 3º Derecho Talmúdico.
- 4º Derecho Anglo-Sajón vigente al momento de la independencia.
- 5º Legislación subsidiaria del Common Law (legislación otomana y francesa).

## FUENTES DEL DERECHO ISRAELI

### FUENTES OTOMANAS.

- 1º Código Civil (Mejelle).  
El Mejelle o Código Civil Otomano es una sistematización de la Sharia (derecho religioso musulmán) de acuerdo a las exposiciones de la Hanafi (escuela jurídica musulmana).

Fue promulgado en 1869, consta de 1851 artículos distribuidos en una introducción y 17 libros.

Una tercera parte del mismo, que trata de actos ilícitos, derecho comercial y procedimientos, ha sido hoy en día derogada.

2º Código de Tierras Otomano de 1858.

Es una consolidación del derecho Otomano.

En el año 1909 se produce la revolución de los Jóvenes Turcos, que trata de modernizar la legislación otomana, y utilizó para ello normas jurídicas extranjeras (sobre todo las francesas) traducidas al turco. Este sistema de elaboración de la moderna legislación turca hace que el Derecho Francés sea fuente material en el Derecho de Israel.

FUENTES INGLÉSES.

1º Mandato de la Liga de las Naciones del 24 de julio de 1922.

2º Order-in-Council de Palestina de 1922.

3º Common Law.

4º Equity.

5º Civil Wrongs Ordinances de 1944.

6º Criminal Code Ordinance de 1936.

FUENTES JUDÍAS.

1º Tradición.

2º Códigos:

a) Ley de Moisés (Torah).

b) Primer comentario de la Ley de Moisés (Mishna).

c) Comentario de la (Guemara) Mishna.

d) Maimónides, de 1180.

e) Shulkhan Arukh de 1565.