

CAPÍTULO SEGUNDO Las atribuciones del Congreso	43
Sección I. La función legislativa del Congreso	43
<i>Subsección I. Votación de la ley ordinaria</i>	<i>44</i>
<i>Subsección II. La delegación del poder legislativo</i>	<i>50</i>
<i>Subsección III. El referéndum</i>	<i>57</i>

CAPÍTULO II

LAS ATRIBUCIONES DEL CONGRESO

Sección I. La función legislativa del Congreso

La función esencial del Congreso es votar las leyes.

Aquí, caben tres advertencias:

1. En principio, las constituciones latinoamericanas prohíben la delegación al ejecutivo del poder legislativo; pero, como veremos más adelante, unas crean una delegación institucional, y todas prevén situaciones de emergencia que justifican la delegación del poder legislativo y habilitan al presidente de la República a dictar medidas de carácter legislativo.

2. Varias constituciones atribuyen también al Congreso la facultad de dictar “decretos” —término tradicionalmente reservado a los actos del ejecutivo (presidente de la República, ministros o secretarios de Estado), dictados en aplicación de una ley o sobre un asunto de índole individual (nombramientos, ascensos, etcétera).

Unas constituciones definen el decreto. La del Ecuador lo califica como “una norma relativa a un objeto de interés particular, cuando crea, modifica o extingue derechos” (art. 44). En general, debe analizarse como la facultad del Congreso de atribuir recompensas, conceder permisos (usar condecoraciones extranjeras, por ejemplo) —medidas de carácter administrativo más bien que legislativo.

3. En fin, las constituciones examinadas no adoptan la terminología clásica de “proyecto” y “proposición” de ley: designan como “proyecto” todo texto presentado bien por el ejecutivo, o bien por el legislativo, lo que refleja, de cierta manera, el hecho de que la iniciativa preponderante en materia legislativa es ejercida por el presidente de la República y no por el Congreso.

Subsección I. Votación de la ley ordinaria

Párrafo primero. Iniciativa

I. Las iniciativas clásicas

La iniciativa pertenece a la vez a los miembros del Congreso, diputados y senadores, y al presidente de la República.

Precisa subrayar esta modalidad: el presidente latinoamericano goza, pues, de un derecho directo de iniciativa legislativa que la Constitución de Estados Unidos no otorga formalmente al presidente norteamericano.²⁴ Dicha prerrogativa permite al ejecutivo tomar parte activa en la elaboración de las leyes, hasta dirigirla enteramente. Pero este fenómeno no es específico de América Latina. En efecto, cabe recordar esta práctica general de la realidad gubernamental contemporánea, tanto europea,²⁵ como africana y americana,²⁶ y tanto en régimen parlamentario como presidencial: la iniciativa legislativa tiende en convertirse en una prerrogativa del ejecutivo más bien que del Parlamento o del Congreso.

De ahí que el derecho de veto presidencial pierde gran parte de su interés práctico, pues el presidente no va a vetar sus propios proyectos. Sin embargo, “el éxito asegurado de los proyectos pre-

²⁴ Al principio, se admitió que el presidente podía ejercer dicho derecho, al depositar un proyecto de ley; después, prevaleció la tendencia contraria, limitándose los presidentes a sugerir al Congreso que adoptara una ley en tal o cual dominio, pero sin presentar un proyecto formal. Hoy en día, se ha vuelto a adoptar el sistema primitivo: proyectos de ley acompañan los mensajes presidenciales al Congreso... Cf. Maurice Duverger, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, PUF, París, 1965, p. 303.

²⁵ “...Cada día más la función legislativa deja de ser atributo de las asambleas. En Europa, el fenómeno es general. En Francia como en Gran Bretaña, nueve leyes de cada diez son de origen gubernamental... En Bélgica y Alemania, la participación de los diputados es un poco más importante, pero la tendencia es general... Los parlamentarios limitan sus proposiciones de ley al terreno del derecho privado; el sector económico y social —que no ha dejado de crecer desde hace treinta años— queda fuera de su esfera de actividades...” Cf. Alain Duhamel, *Le rôle du Parlement dans les démocraties modernes de type libéral*, en “Le Monde”, núm. 1154, 3-9 de diciembre de 1970, París, p. 8.

²⁶ En Estados Unidos, “...los mensajes del presidente sobre el estado de la Unión tienden a convertirse en un verdadero programa de elaboración legislativa, que orienta la actividad del Congreso... De hecho, gran parte de esta actividad se desarrolla bajo el impulso directo o indirecto del presidente”. Cf. Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 303.

sidenciales no permite pretender que el papel del Congreso sea nulo . . . ”²⁷ En efecto, esta “desposesión” de las cámaras en materia de iniciativa legislativa tiene un límite —más teórico que real, por cierto—: en principio, el Congreso ejerce el derecho de enmienda: mediante examen y debate, puede modificar y mejorar los proyectos gubernamentales.

II. *Las demás iniciativas*

Algunas constituciones prevén que la iniciativa legislativa pertenece también:

1. A las comisiones del Congreso —simple corolario del derecho de iniciativa de las asambleas—: Brasil, art. 56; Ecuador, art. 145; Panamá, art. 125, y Venezuela, art. 165.

2. A la Corte Suprema, en asuntos de su competencia: Ecuador, art. 145; Guatemala, art. 171; Panamá, art. 125, y Venezuela, art. 165. Por su parte, Brasil atribuye la iniciativa legislativa a los tribunales federales con jurisdicción en todo el territorio nacional (art. 56).

3. Al Consejo de Estado: Guatemala, art. 171.

4. A la Legislatura de los Estados: México, art. 71, f. III.

5. A un número no menor de veinte mil electores: Venezuela, art. 165.

III. *Las iniciativas exclusivas*

1. *Iniciativas exclusivas del presidente de la República.* El presidente goza de un derecho de iniciativa en dominios determinados, más o menos importantes y numerosos según las constituciones.

a) Al ejecutivo, le compete presentar el proyecto de presupuesto anual —rasgo clásico del derecho constitucional.

b) En Brasil, el dominio reservado a la iniciativa presidencial es especialmente amplio e importante, conforme al artículo 57. Es prerrogativa exclusiva del presidente ejercer la iniciativa de las leyes que:

I. Dispongan en materia financiera.

²⁷ Jacques Lambert, *Amérique latine*, París, 1963, p. 396.

- II. Creen empleos y cargos públicos, fijen y aumenten salarios o gastos públicos.
- III. Fijen o modifiquen los efectivos de las fuerzas armadas.
- IV. Reglamenten la organización judicial y administrativa, los impuestos y el presupuesto, los servicios públicos y el personal administrativo del Distrito Federal, así como la organización judicial, administrativa y tributaria de los territorios de la Unión, su régimen jurídico y el nombramiento para los empleos públicos.
- V. Que dispongan en materia de trabajadores al servicio de la Unión: régimen jurídico, nombramiento, duración de actividades, jubilación, etcétera.
- VI. Concedan amnistías para crímenes políticos.

c) En Bolivia (art. 59, 2), 3), 4) y 5) y en Colombia (art. 79), la iniciativa del presidente se ejerce en materia hacendaria, económica, administrativa y financiera, mientras la Constitución de Guatemala le confiere numerosas prerrogativas en el dominio del desarrollo económico (art. 189, 26) y 27).

d) En fin, en Uruguay, el presidente ejerce la iniciativa exclusiva en lo concerniente a todo proyecto de ley relativo a exoneraciones tributarias o que fije salarios mínimos, etcétera (art. 133).

2. *Iniciativas exclusivas de los parlamentarios.* a) En Argentina, la iniciativa exclusiva pertenece a la Cámara de Diputados en materia de leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas (art. 44).

b) La Constitución de Ecuador reserva al Congreso la iniciativa exclusiva para elaborar: "1) proyectos de interpretación o de reforma de la constitución, y 2) proyectos de la ley de elecciones y de leyes tributarias" (art. 141).

Como se puede apreciar, los dominios reservados a la iniciativa presidencial son mucho más numerosos e importantes que las esferas en que los parlamentarios ejercen su iniciativa exclusiva.

Párrafo 2. Mecanismo de votación

Las modalidades de la votación son múltiples y diversas. Intentaremos sintetizar los rasgos esenciales de este proceso.

1. El proyecto es rechazado en totalidad por la cámara de revisión. Para ser adoptado deberá ser aprobado, en cada cámara, por las dos terceras partes de sus miembros presentes (Chile, art. 49), o por mayoría absoluta (México, art. 72, d).

2. El proyecto es adicionado o modificado por la cámara de revisión. Las cartas de Argentina (art. 71), Chile (art. 50) y Uruguay (art. 135) establecen que el proyecto deberá ser aprobado, en cada cámara, por las dos terceras partes de sus miembros presentes. En Bolivia (art. 74) y México (art. 72, e), se requiere la aprobación por mayoría absoluta, en cada cámara; mientras en Venezuela, esta aprobación por mayoría de votos, se dará en sesión conjunta de las dos cámaras (art. 167).

3. El proyecto es rechazado en la cámara de origen. Se han adoptado dos soluciones:

a) No podrá volver a presentarse en la sesión del año (México, art. 72, g), o sino después de un año (Chile, art. 47).

b) Se archivará (Brasil, art. 58, 1) y Ecuador, art. 146).

4. El proyecto es rechazado por una de las cámaras. No podrá volver a presentarse:

a) En las sesiones del año: Argentina, art. 71; México, art. 72, d), y Venezuela, art. 169.

b) Sino hasta el siguiente periodo de legislatura: Bolivia, art. 73 y Uruguay, art. 142.

Solución de los conflictos entre las dos cámaras

Siete constituciones adoptan cuatro soluciones diferentes:

1. En Argentina, el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de origen permite imponer su voluntad a la cámara de revisión (art. 71).

2. La Carta brasileña prevé que el conflicto se solucionará mediante una reunión común de las comisiones competentes de cada cámara (cfr. arts. 48, 50, 58, 59 y 66).

3. En Chile, se designará una comisión mixta, de igual número de diputados y senadores, para que decidan en última instancia (art. 51).

4. En fin, cuatro constituciones establecen que el conflicto se solucionará mediante una sesión común de las dos cámaras: Bolivia, art. 74; Ecuador, art. 147; Uruguay, art. 135, y Venezuela, art. 175.

Párrafo 3. Intervención del presidente de la República: veto, sanción y promulgación

Hemos señalado ya que la casi totalidad de los textos aprobados por el Congreso se deben a la iniciativa del ejecutivo. En semejante situación, el veto presidencial tendrá una aplicación muy reducida —y excepcional en caso de partido gubernamental predominante en las cámaras.²⁸ En efecto, muy raras veces el presidente tendrá que enfrentarse a las iniciativas de enmienda de las asambleas, a diferencia del ejecutivo norteamericano, expuesto a la táctica de “hostigamiento” (*harcellement*) del Congreso, especialmente del Senado, celoso de sus prerrogativas.

Por otra parte, el hecho de que el presidente vete excepcionalmente una ley de origen congresional, comprueba que, al ejercer su iniciativa legislativa, el Congreso no se aparta de la línea política trazada por el ejecutivo.

Subrayemos un punto muy importante. En varios países de América Latina, el derecho de veto del presidente puede ejercerse de una manera total o parcial, a diferencia de la práctica norteamericana. Consagrado expresamente por las constituciones (Argentina, art. 72; México, art. 72, c), etcétera) o por la costumbre (Brasil, Colombia, Ecuador, etcétera), el uso del veto parcial se ha establecido: el presidente puede vetar un proyecto en su totalidad, o un artículo y hasta una palabra que desaprobe.²⁹

El mecanismo de intervención del presidente, para vetar un proyecto, sancionarlo y promulgarlo, presenta modalidades diferentes según las constituciones. Puede sintetizarse como sigue:

1. En un plazo fijo, el presidente deberá aprobar y promulgar el proyecto que le remitió el Congreso, o vetarlo. Si en dicho plazo

²⁸ En cuanto al Congreso mexicano, “... 5) si se observa el periodo 1934-1964, se advierte que durante el gobierno del general Cárdenas, todos los proyectos de ley enviados por el ejecutivo (en los años correspondientes) son aprobados por unanimidad... 6) los proyectos que sólo alcanzan una aprobación mayoritaria, nunca se enfrentan a una oposición que exceda del cinco por ciento... 7) en resumen, se advierte que el sistema de “equilibrio de poderes” no funciona. Hay un desequilibrio marcado que favorece al ejecutivo...” Cf. Pablo González Casanova, *op. cit.*, p. 32.

²⁹ Jacques Lambert, *op. cit.*, 1963, p. 397.

no es devuelto por el ejecutivo, se reputará aprobado y se promulgará como ley. Dicho plazo puede variar entre diez y treinta días:

- 10 días: Argentina, art. 70; Costa Rica, art. 126; Bolivia, art. 76; México, art. 72, b); Uruguay, arts. 137 y 144, y Venezuela, art. 173.
- 15 días: Brasil, art. 59, 2); Ecuador, art. 151; Guatemala, art. 177, y Panamá, art. 129.
- Entre 6 y 20 días: Colombia, art. 86.
- 30 días: Chile, art. 53.

2. De no aprobar el presidente el proyecto, lo devolverá a la cámara de su origen, con las correspondientes observaciones.

A este respecto, notemos que las constituciones de Ecuador (art. 151) y de Uruguay (art. 90) establecen un control de la constitucionalidad, al conferir al presidente la facultad de vetar el proyecto por “inconstitucionalidad”, y al establecer que “si, por su lado, la Corte Suprema estima el proyecto inconstitucional, el Congreso no podrá insistir y lo archivará” (Ecuador, art. 151).

Las cartas de Costa Rica (art. 128), Panamá (art. 131) y Venezuela adoptan una reglamentación análoga: el presidente podrá someter a la Suprema Corte una ley que vetó por inconstitucionalidad y que las cámaras acordaron adoptar nuevamente, por simple mayoría. Si la Corte no reconociese el carácter inconstitucional de la ley o no se pronunciase en un plazo de diez días, el presidente deberá promulgar la ley (Venezuela, art. 173, último inciso). En este caso, el silencio de la Corte vale afirmación de la conformidad de la ley a la Constitución.

3. Si las cámaras aprueban las observaciones del ejecutivo, el proyecto se devolverá al presidente para su promulgación: Ecuador, art. 151; Uruguay, art. 145, etcétera.

4. Si las cámaras rechazan todas o algunas de las observaciones e “insisten” en adoptar el proyecto, el ejecutivo deberá promulgarlo. En algunas constituciones, esta votación requiere una mayoría especial; en cambio, en otras, la mayoría absoluta y hasta la simple son suficientes para invalidar el veto presidencial:

- *Mayoría de las dos terceras partes*, conforme a la regla norteamericana: Argentina, art. 72; Bolivia, art. 77; Brasil, art. 59, 3); Costa Rica,

- art. 127; Chile, art. 54; Guatemala, art. 176; México, art. 72, c); Panamá, art. 130, y Venezuela, art. 173.
— *Mayoría de las tres quintas partes*: Uruguay, art. 138.
— *Mayoría absoluta*: Colombia, art. 88.
— *Mayoría simple*: Ecuador, art. 151.

5. Señalemos, en fin, el caso de Brasil. La reglamentación que establece la Carta brasileña, en el dominio de las relaciones entre el Congreso y el presidente de la República, se inspira directamente en el principio de una estricta racionalización del poder: en un caso determinado, el silencio del Congreso equivale a una aprobación, en materia de votación de un proyecto de ley. En efecto, el presidente, al enviar al Congreso “proyectos de ley sobre cualquier materia”, puede pedir que las cámaras deliberen en un plazo de cuarenta y cinco días; a falta, por parte del Congreso de pronunciarse en dicho plazo, el proyecto se considerará como adoptado (art. 51, 1), 3) y 2).

He aquí un caso de aprobación automática, algo insólito dentro de la ortodoxia democrática. De inspiración muy autoritaria, la Carta de Brasil aplica con todo rigor el principio de la racionalización, subrayando y reafirmando así el predominio del ejecutivo sobre un legislativo languideciente.

Subsección II. La delegación del poder legislativo

El principio de separación de poderes, adoptado por todas las cartas iberoamericanas, implica la prohibición implícita o expresa según las constituciones, de toda delegación de poder, especialmente del legislativo: Ecuador, art. 137, 11); México, art. 49, etcétera. Sin embargo, cinco cartas prevén dominios específicos, y todas, situaciones de emergencia, en que el ejecutivo se ve conferir la facultad de asumir temporalmente la función del legislador.

Hemos visto ya que el presidente latinoamericano ejerce una influencia determinante sobre la elaboración de la legislación por el Congreso; además, la mayor parte de esta legislación es obra directa de la administración. Ello resulta, en primer lugar, de la interpretación extensiva dada al poder reglamentario: el presidente tiende a ejercerlo no únicamente para asegurar la ejecución de las leyes, sino para reformarlas.³⁰

³⁰ Jacques Lambert, *op. cit.*, 1963, pp. 399-400.

Pero la existencia de una amplia actividad legislativa del presidente se debe principalmente a la práctica de los decretos con fuerza de ley. Ésta es general y deriva de dos instituciones: la delegación institucional del poder legislativo al ejecutivo y el ejercicio de las facultades extraordinarias.

Párrafo primero. La delegación institucional del poder legislativo

De las doce cartas examinadas, cinco instituyen la delegación del poder legislativo al presidente, lo que no constituye un rasgo específico del constitucionalismo latinoamericano, sino del Estado moderno contemporáneo.³¹ Estipulan que el Congreso autorizará esta delegación por un tiempo determinado (Chile, art. 43, frac. 15; Venezuela, arts. 179 y 190) o indefinido (México, arts. 29, 49, 131), y precisan, dado el caso, que las cámaras deberán ratificar el uso que el ejecutivo hubiere hecho de la facultad concedida.

I. Delegación en dominios determinados

Esta delegación existe en cuatro constituciones:

1. *Brasil*. El artículo 55 de la carta brasileña instituye una delegación del poder legislativo, cuyas modalidades son elocuentes del papel soberano atribuido a un ejecutivo de por sí ya verdaderamente hipertrofiado, conforme a la inspiración general de la Constitución.

En caso de urgencia o de interés público superior, el presidente de la República podrá expedir decretos-leyes en los siguientes dominios:

- I. Seguridad nacional;
- II. Finanzas públicas, inclusive normas presupuestales; y,
- III. Creación de cargos públicos y determinación de emolumentos (art. 55).

Por otra parte, se estipula que el texto entrará en vigor inmediatamente. En un plazo de sesenta días, el Congreso lo aceptará o lo rechazará, sin poder enmendarlo. A falta de deliberación parlamentaria en el plazo prescrito, el texto se considerará aprobado. Además, el rechazo del texto, no implica la nulidad de los actos realizados durante su vigencia.

³¹ Sobre este punto, ver la Constitución francesa de 4 de octubre de 1958 (artículo 38) y las Cartas de las Repúblicas francófonas de África.

Notemos:

a) La imprecisión de la fórmula “en caso de urgencia y de interés público superior”.

b) La apreciación de la “urgencia” y del “interés público superior” es prerrogativa exclusiva del presidente: a él sólo le compete apreciar, decidir y actuar, lo que abre paso a todas las arbitrariedades posibles.

c) Es muy amplio el dominio en que el presidente puede legislar, puesto que abarca la seguridad nacional, las finanzas públicas y la creación de cargos públicos.

d) El o los decretos-leyes así dictados entran en vigor inmediatamente.

e) El Congreso interviene *a posteriori*, con la prohibición de modificar el o los decretos-leyes: se limita a aprobar o rechazar; además, si no se pronunciare en el plazo de sesenta días, el texto se reputará adoptado (otro caso de aprobación automática y tácita).

f) En fin, *at last but not least*, los actos realizados en aplicación de un decreto-ley rechazado por el Congreso no se reputarán nulos.

El desequilibrio entre ejecutivo y legislativo es más que evidente y pone de manifiesto que el Congreso no desempeña sino una función de cámara de registro.

En comparación con la Carta brasileña, las demás constituciones que establecen la delegación del poder legislativo, tienden a encerrarla en esferas y límites un poco más precisos.

2. *Chile*. El Congreso autorizará al presidente para que dicte disposiciones con fuerza de ley sobre creación, supresión, organización y atribuciones de los servicios del Estado y de los municipios, sobre el estatuto de los empleados de estos servicios, sobre materias determinadas de orden administrativo, económico y financiero, etcétera. Esta delegación se autorizará por un tiempo limitado, no superior a un año (art. 44, párrafos 1 a 4).

3. *México*. El Congreso podrá autorizar al ejecutivo para legislar en materia de impuestos relativos al comercio exterior, “a fin de regular . . . la economía del país, la estabilidad de la producción nacional . . .” (art. 131, párrafo 2). La Constitución no limita

en el tiempo el ejercicio de esta facultad; parece tratarse, pues, de una delegación permanente al presidente para que dicte medidas de carácter legislativo en dichos dominios. Pero, el jefe del ejecutivo, "... al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida" (art. 131).

4. *Venezuela*. El presidente podrá dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por una ley especial (art. 190, 8). Asimismo, el presidente podrá "decretar, en caso de urgencia comprobada, durante el receso del Congreso, la creación y dotación de nuevos servicios públicos... previa autorización de la Comisión Delegada del Congreso" (art. 190, 11); y, "decretar créditos adicionales al presupuesto, previa autorización del Congreso y de la Comisión Delegada" (art. 190, 14). La Constitución no precisa si existe o no un control del Congreso en la materia.

II. *Delegación general*

Por su parte, la Constitución de Panamá instituye una delegación sin especificación de dominios: abarca todas las esferas de la actividad del legislador, a diferencia de las constituciones chilena, mexicana y venezolana que se esfuerzan en limitar dicha delegación a la economía, los servicios públicos, los impuestos relativos al comercio exterior, etcétera. En efecto, la asamblea panameña podrá conceder al ejecutivo, cuando éste así lo solicite, facultades extraordinarias que serán ejercidas mediante decretos-leyes, siempre que la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen —nótese lo impreciso de la fórmula—; la ley expresará la materia y los fines que serán objeto de los decretos-leyes (art. 118, 25).

*Párrafo 2. Las facultades extraordinarias*³²

Junto a la delegación institucional adoptada por cinco cartas, las constituciones latinoamericanas prevén la posibilidad, en caso de urgencia, de suspender las garantías constitucionales —o, cuando menos unas de ellas— y habilitan al Congreso a otorgar al

³² Nos limitaremos a un muy breve examen de este punto. Ver, en esta misma serie, Diego Valadés, *Estados de excepción*.

presidente facultades extraordinarias para dictar medidas de carácter legislativo, con miras a hacer frente a la situación.

Precisa destacar que las condiciones de suspensión de las garantías y la delimitación de la esfera de los poderes excepcionales son, generalmente, formuladas en términos bastante imprecisos.

I. *Estado de sitio*

A. *Papel del ejecutivo*

En términos generales, compete al presidente de la República declarar el estado de sitio y, por ende, la suspensión de las garantías, previa autorización del Congreso, la que “señalará las facultades extraordinarias de que pueda hacer uso el ejecutivo, las garantías que desde este momento se suspendan y el tiempo por el que ha de extenderse la vigencia de esta medida de excepción” (Ecuador, art. 185, 1).

1. Sin embargo, varias constituciones prevén que si el Congreso no se hallare reunido, el presidente podrá declarar el estado de sitio por un tiempo determinado: Argentina, art. 67, 26) y art. 86, 19); Bolivia, art. 111; Colombia, arts. 121 y 122; Chile, art. 72, 17); Ecuador, art. 185, 2); Guatemala, arts. 151 y 152, y Uruguay, art. 168, 17). La previa autorización del Congreso deja de ser imprescindible y el presidente está facultado para declarar el estado de emergencia.

2. En cambio, la Constitución mexicana establece que si la suspensión de las garantías “se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que acuerde las autorizaciones necesarias” (art. 29).

3. La Constitución de Venezuela, por su parte, otorga en este dominio amplios poderes al presidente de la República, limitándose a instituir un control *a posteriori* del Congreso: mediante decreto dictado en consejo de ministros, “el presidente podrá declarar el estado de emergencia en caso de conflicto interno o exterior, o cuando existan fundados motivos de que uno u otro ocurran”. Dicho decreto será sometido a la consideración del Congreso, dentro de los diez días siguientes a su publicación (arts. 240 y 242). Notemos que la Constitución atribuye al Congreso un papel pasivo, de comparsa, por una parte al precisar que el decreto

presidencial será sometido a su examen, sin mencionar una posible invalidación de las cámaras, y por otra al asignar a dicho examen un plazo de diez días. En resumidas palabras, el presidente decide y actúa solo, sin previa autorización. En Guatemala, prevalece una situación análoga (art. 155).

Por otra parte, la carta venezolana instituye una medida preventiva: "... si existiesen fundados motivos para temer inminentes trastornos al orden público... el presidente podrá tomar las medidas indispensables para evitar que tales hechos se produzcan" (art. 244). En este caso se fijan límites a los poderes del presidente: sólo podrá ordenar la detención de los indiciados —medidas que serán sometidas al Congreso y cesarán de inmediato si éste las declarase injustificadas; pero, en caso contrario, podrán aplicarse hasta por noventa días. En Brasil, se adoptaron medidas análogas (arts. 154, 156 y 157).

II. *Papel del Congreso*

Dos constituciones (Costa Rica, art. 121 y art. 140, 4, y Panamá, arts. 52 y 53) atribuyen en la materia el papel eminente al poder legislativo.

Examinemos la reglamentación costarricense. Corresponde a la Asamblea Legislativa suspender determinadas garantías (o parte de éstas), mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros (art. 121, 7). Por otra parte, se prevé, en periodo de receso, que el presidente podrá decretar la suspensión de dichas garantías, siempre que someta dicha medida a la Asamblea, la que se reunirá dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes; si ésta no confirmare la decisión del presidente, las garantías se tendrán por restablecidas (art. 140, 4).

Por un lado, la iniciativa de la suspensión pertenece, a título principal, a la Asamblea; por el otro, el control que ésta ejerce sobre la decisión del presidente es determinante: he aquí dos medidas muy eficaces en materia de protección de las libertades individuales. La suspensión deja de ser prerrogativa del ejecutivo: se convierte en facultad —si no exclusiva, cuando menos concreta y real— del legislativo, puesto que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, puede invalidar la decisión del jefe del Estado.

Párrafo 3. Las facultades extraordinarias

Todas las constituciones establecen el principio de limitaciones al ejercicio de las facultades extraordinarias, tanto en el tiempo como en el espacio. Pero, de una manera general, esta reglamentación tiende a señalar las esferas de acción del ejecutivo, más bien que a asignarle límites estrictamente determinados. Podemos clasificar las cartas en tres grupos, en función de la reglamentación más o menos estricta de las facultades extraordinarias.

1. Cuatro cartas asignan al ejercicio de las facultades extraordinarias sectores bien delimitados: el poder del presidente “se limitará, respecto a las personas, a arrestarlas o trasladarlas de un punto a otro de la nación...” (Argentina, art. 23). Citemos también: Costa Rica, art. 121, 7); Chile, art. 72, 17), y Uruguay, art. 168, 17).

2. Tres constituciones se limitan a enunciar una fórmula bastante imprecisa: el presidente de la República podrá suspender “... las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero, deberá hacerlo... por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión contraiga a determinados individuos” (México, art. 29).

Colombia adopta una fórmula preocupante por su laconismo: mediante decretos con fuerza de ley, el ejecutivo podrá suspender las leyes “que sean incompatibles con el estado de sitio...” Equivale a otorgar al presidente los más amplios poderes (art. 121).

En Venezuela, el presidente podrá restringir o suspender todas las garantías o algunas de ellas, sin poder imponer pena de muerte ni requerir condenas a penas perpetuas o infamantes (art. 241, y art. 60, 3) y 7).

3. En Bolivia, se establece una larga lista de las garantías que el presidente “... podrá restringir mediante decreto...” (art. 151); además, el jefe del ejecutivo podrá aumentar el número de efectivos de las fuerzas armadas e imponer las contribuciones que fueren necesarias (art. 112).

En Brasil, las facultades extraordinarias que la Constitución otorga al ejecutivo durante el estado de sitio, reflejan la orientación muy autoritaria, militarista y policiaca del régimen. Las medidas que el presidente podrá dictar abarcan amplios dominios, entre los que la suspensión de las garantías más fundamenta-

les, tales como: asignación de residencia; busca y aprehensión a domicilio; detención; suspensión de la libertad de reunión y asociación; censura de la correspondencia, prensa y telecomunicaciones (art. 155). Además, el jefe del Estado está facultado para tomar "... las demás medidas que establezca la ley ..." cuando la vida nacional fuere "... gravemente amenazada por factores de subversión o corrupción ..." (art. 154, 3).

Por su lado, la Constitución ecuatoriana confiere al ejecutivo amplias y precisas facultades para hacer frente a la situación, entre las que citamos: decretar la recaudación de impuestos y demás contribuciones; contratar empréstitos, establecer censura previa en la prensa, radio y televisión; arrestar a los indiciados de favorecer la invasión externa o la conmoción interna ... (art. 186). Señalemos un rasgo interesante: la carta instituye un control del Tribunal de Garantías Constitucionales, que "confirmará, limitará o revocará las facultades extraordinarias asumidas por el presidente de la República" (art. 185, 2). Pero, según se desprende del texto, este control se ejerce *a posteriori*: por no ser concomitante, pierde gran parte de su eficacia.

Subsección III. El referéndum

Cinco constituciones, las de Costa Rica (art. 168), Chile (art. 109), Ecuador (art. 184, 10), Uruguay (art. 331) y Venezuela (art. 246) adoptan un medio de consulta popular directa: el referéndum.

I. Referéndum y plebiscito

A este respecto, notemos que estas cartas —excepto la uruguaya— lo califican como "plebiscito". Obviamente, he aquí la confusión, bastante frecuente, entre plebiscito y referéndum, pues, conforme a las mismas constituciones, se trata de una votación respecto de un texto.

En efecto, como subraya el profesor Maurice Duverger,³³ mediante el referéndum —instrumento específico de la democracia semidirecta—, el cuerpo electoral ratifica (o rechaza) una decisión de los gobernantes. La vigencia de una medida tomada por el poder ejecutivo está subordinada a la aprobación expresa

³³ Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 228.

de los gobernados: adopción de una nueva constitución o reformas a la Constitución vigente (referéndum constitucional), adopción de una nueva ley o reformas a una ley vigente (referéndum legislativo). Pero —y este rasgo es esencial— se trata de una *votación respecto de un texto*.

En cambio, el plebiscito —instrumento de gobierno mixto—, consiste, para el cuerpo electoral, en dar su confianza a un hombre y confirmar así la adhesión a su política. *Es, pues, una votación respecto de un hombre*: no se trata de escoger entre dos o varios candidatos, sino de afirmar la conformidad de la nación con las orientaciones políticas de un gobernante.

La institución del referéndum fue adoptada por la Constitución de Weimar y existe en varias cartas locales de los Estados Unidos. Después de la Segunda Guerra Mundial, apareció en algunas Constituciones de la Europa Central, en la carta francesa de 1946 —pero tan sólo en el terreno constitucional—, así como en la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947, como veremos más adelante. La carta francesa de 4 de octubre de 1958 le confirió una amplia consagración, al adoptarlo tanto en materia constitucional como legislativa.³⁴ A imitación suya, las constituciones del África negra francófona consagran esta institución.

Tradicionalmente, se asigna al referéndum dos fines. Por un lado, permite al ejecutivo prescindir del Parlamento (o del Congreso) y asegurar, mediante el voto popular, la aprobación de proyectos gubernamentales (constitucionales o legislativos) que las cámaras quizá hubiesen rechazado o modificado; por otro, en caso de conflictos entre el legislador y el ejecutivo, es el medio idóneo para convertir al cuerpo electoral en árbitro soberano.

³⁴ Constitución francesa de 4 de octubre de 1958.

I. *Referéndum constitucional*. Artículo 89, incisos segundo y tercero: El proyecto o la proposición de reforma [de la Constitución] deberá ser votado por las dos asambleas en términos idénticos. La reforma será definitiva después de aprobada por referéndum.

Sin embargo, el proyecto de reforma no será sometido a referéndum cuando el presidente de la República decida someterlo al Parlamento convocado en Congreso; en este caso, el proyecto deberá ser aprobado por mayoría de las tres quintas partes de los votos emitidos.

II. *Referéndum legislativo*. Artículo 11: El presidente de la República, a propuesta del gobierno durante los periodos de sesiones o a propuesta conjunta de las dos asambleas..., puede someter a referéndum cualquier proyecto de ley relativo a la organización de los poderes públicos, a la aprobación de algún convenio de la Comunidad o tendiente a autorizar la ratificación de un tratado que, sin ser contrario a la Constitución, pudiese afectar el funcionamiento de las instituciones.

Es preciso distinguir entre las constituciones latinoamericanas que instituyen el referéndum.

II. *El referéndum constitucional*

1. *El referéndum constitucional de arbitraje.* Las cartas de Chile y Ecuador adoptan el referéndum como medio de arbitraje cuando surja una diferencia entre el Congreso y el presidente.

Examinemos la reglamentación ecuatoriana. Previo dictamen favorable del Tribunal de Garantías Constitucionales, el presidente de la República podrá “convocar a plebiscito en los casos de reformas a la Constitución propuestas por el ejecutivo y rechazadas total o parcialmente por el legislativo . . . o cuando la opinión del presidente fuere total o parcialmente desfavorable a la reforma . . .” (art. 184, 10), a) y b). Aquí, la intervención del cuerpo electoral tiene por fin resolver el conflicto: aprobará o rechazará, pues le compete decidir en última instancia. La carta chilena adopta una solución análoga, en su artículo 109.

2. *El referéndum constitucional confirmativo.* a) El caso de Venezuela es diferente: se instituye un referéndum constitucional únicamente en caso de “reforma general” a la Constitución, y sólo el Congreso tiene facultad para convocar a referéndum (art. 246).

La iniciativa de la reforma pertenece al Congreso solamente y debe ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en sesión conjunta. Aprobado el proyecto reformativo, se someterá a referéndum “. . . en la oportunidad que fijen las cámaras, las cuales declararán sancionada la nueva Constitución si fuere aprobada por mayoría del cuerpo electoral.” En este caso, se trata de un referéndum confirmativo:³⁵ su fin es obtener que el electorado ratifique una reforma constitucional elaborada por el Congreso. No se trata, para los electores, de resolver un conflicto surgido entre el ejecutivo y el legislativo, ni de adoptar un texto gubernamental que el Congreso hubiese rechazado. El presidente de la República no interviene ni tiene iniciativa alguna: todo pasa entre sufragantes y Congreso.

³⁵ Notemos que el llamado “referéndum constitucional confirmativo”, figura en la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947: las leyes reformativas de la Constitución serán sometidas a referéndum cuando dichos proyectos de ley no hayan sido aprobados, en segunda lectura, por mayoría de las dos terceras partes, en cada asamblea (artículo 38).

b) Uruguay adopta una solución análoga, trátase de reformas parciales o totales (art. 331). En todos los casos, la reforma puede ser decidida: 1) por el diez por ciento de los ciudadanos inscritos; 2) por las dos quintas partes de los miembros del Congreso, y 3) por el Congreso o el ejecutivo. Mediante “plebiscito”, el cuerpo electoral deberá ratificar los proyectos elaborados.

III. *El referéndum legislativo*

1. *El referéndum legislativo de arbitraje.* La carta venezolana instituye el referéndum legislativo. Los incisos c) y d) del artículo 184 lo consagran como medio para reforzar las prerrogativas del ejecutivo frente a un Congreso eventualmente indócil, al prescindir de la aprobación de éste para recurrir a la consulta popular en materia de:

“c. Proyectos de ley de importancia fundamental para el progreso del país o para el cumplimiento de los fines de justicia social previsto en la Constitución, siempre que tales proyectos no fueren considerados en dos periodos seguidos de sesiones, o que fueren negados por el Congreso . . . en lo fundamental.” Las fórmulas son suficientemente imprecisas para que el presidente pueda recurrir al referéndum según su deseo.

“d. Decisiones de trascendental importancia para los intereses de la nación.” He aquí otra fórmula voluntariamente imprecisa que deja a la apreciación del presidente el carácter de “trascendental importancia” que justifica el recurso al referéndum, fuera de toda consulta al Congreso. Se encuentra subrayado el carácter de arma en manos del ejecutivo que reviste el referéndum en Venezuela.

2. *El referéndum legislativo abrogatorio.* En Uruguay, la situación es diferente. Existe un “recurso de referéndum contra las leyes” (art. 79), cuyos mecanismos y efectos la Constitución no precisa. Se limita a establecer que “el veinticinco por ciento del total de los inscriptos habilitados para votar, podrá interponer dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes . . .” Este recurso no procederá contra las leyes que establezcan tributos y tampoco en los casos en que la iniciativa sea privativa del poder ejecutivo, conforme al artículo 133. Resulta, pues, que este “recurso de referéndum” podrá interponerse principalmente contra leyes de origen parlamentaria.

Se trata de un referéndum abrogatorio, análogo al que contempla el artículo 75 de la Constitución italiana de 1947: instituye un verdadero veto del pueblo, que tiende a abrogar todo o parte de una ley ordinaria.³⁶

IV. *El referéndum consultivo interprovincial*

En fin, señalemos el caso de Costa Rica. Su Constitución prevé el referéndum —que también califica como “plebiscito”— en materia de división territorial. En efecto, “la Asamblea podrá decretar la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuere previamente aprobado mediante un plebiscito que la misma Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración” (art. 168).

Esta forma de referéndum, el referéndum consultivo, relativo a modificaciones territoriales de las provincias o regiones, existe en la Constitución italiana antes mencionada (art. 132),³⁷ y acaba de ser consagrado por el artículo 8 de la ley francesa, no.71-588 de 16 de julio de 1971, sobre “Uniones y reagrupaciones de municipios”.³⁸

El referéndum consultivo presenta una analogía marcada con una institución del derecho internacional público, que consagra

³⁶ Artículo 75: Habrá lugar a proceder a un referéndum popular para decidir la abrogación total o parcial de una ley o de una decisión con fuerza de ley, cuando así lo solicitaren quinientos mil electores o cinco consejos regionales...

³⁷ Artículo 132: Mediante una ley constitucional, previa opinión de los consejos regionales, podrá decidirse la unión de regiones existentes o la creación de nuevas regiones, cuando así lo solicitaren un número determinado de consejeros municipales que representen cuando menos una tercera parte de las poblaciones interesadas y cuando dicha proposición fuere aprobada mediante referéndum por la mayoría de estas poblaciones. Mediante referéndum y una ley de la República, previa opinión de los consejos generales, las provincias o municipios que así lo solicitaren, podrán ser desmembrados de una región e incorporados a otra.

³⁸ Artículo 8, inciso primero: Las personas inscritas en los registros electorales serán consultadas sobre la conveniencia de la unión de municipios, cuando así lo solicitaren la mitad de los consejos municipales de los municipios que reúnan las dos terceras partes de la población, o las dos terceras partes de los consejos municipales de los municipios que reúnan más de la mitad de la población total. También el prefecto podrá decidir que ha lugar a proceder a dicha consulta.

Notemos que si la institución del referéndum intermunicipal constituye un procedimiento liberal, también representa una innovación importante en el derecho público interno francés, en la medida en que, tradicionalmente, el referéndum intervenía tan sólo en materia legislativa y constitucional. Cf. *Libertés, fusions et regroupements des communes*, “La Documentation Française”, núms. 3899-3900, 14 de junio de 1972, París, pp. 29-31.

el derecho de los pueblos a la libre determinación. El derecho internacional prevé, en efecto, que habrá lugar a referéndum, en materia de unión de un territorio determinado con un Estado determinado, para conocer la voluntad de la población de aquél y proceder conforme a la opinión así emitida. Se trata de provincias, territorios o ciudades fronterizas cuyos intereses económicos requieren la incorporación a uno de los Estados vecinos: mediante referéndum, la población interesada escogerá el que más le convenga. Citemos, en 1935 y 1948, la reunión del Sarre a Alemania (Francia descartada), en 1947, la reunión a Francia de Tende y Brigue (Italia descartada), etcétera...

Sección II. Las facultades del congreso o de la cámara única

Recordemos que un grupo de seis constituciones instituyen un régimen monocameral: Costa Rica, art. 105; El Salvador, art. 36; Guatemala, art. 157; Haití, art. 49; Honduras, art. 165; Panamá, art. 106. La extensión territorial reducida (El Salvador tiene una superficie de 21 393 km²) o la población poco numerosa, justifican la adopción del monocameralismo.³⁹

La cámara única ejerce las atribuciones que le asigna la Constitución, en su totalidad, huelga decirlo. En cambio, las facultades del legislativo bicameral pueden clasificarse en tres grupos:

1. Las que ejercen ambas cámaras en forma separada y sucesiva.
2. Las que son exclusivas y propias de la Cámara de Diputados y del Senado: cada asamblea las ejerce en forma totalmente independiente de la otra.

³⁹ Países	Superficie	Población	Densidad
Costa Rica	50 900 km ²	1 594 000 h	31
El Salvador	21 393 km ²	3 151 000 h	147
Guatemala	108 890 km ²	4 717 000 h	43
Haití	27 750 km ²	4 485 000 h	161
Honduras	112 088 km ²	2 622 000 h	23
Panamá	75 000 km ²	1 417 000 h	19

Cf. *Atlas Marín de Geografía e Historia*, Barcelona, 1970-71, pp. 33, 35 y 46.

3. En fin, las atribuciones del Congreso, en pleno o dividido en cámaras, relativas al presidente de la República.