

## CAPÍTULO SEGUNDO Las atribuciones del Congreso

<i>Sección II. Las facultades del Congreso o de la cámara única</i> . . . . .	62
<i>Subsección I. Atribuciones del Congreso dividido en cámaras</i> . . . . .	63
<i>Subsección II. Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados</i> . . . . .	69
<i>Subsección III. Atribuciones exclusivas del Senado</i> . . . . .	73
<i>Subsección IV. Atribuciones del Congreso relativas al presidente de la República</i> . . . . .	78
<i>Sección III. Control y fiscalización de los actos del gobierno: responsabilidad de los ministros</i> . . . . .	81

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 km<sup>2</sup>) o la población poco numerosa, justifican la adopción del monocameralismo.<sup>39</sup>

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.

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

## *Subsección I. Atribuciones del congreso dividido en cámaras*

### *Párrafo primero. Atribuciones legislativas generales*

Esquemáticamente, estas atribuciones pueden clasificarse como sigue:

#### *1. En materia hacendaria*

- Votar la ley de presupuesto y aprobar la cuenta pública anual.
- Crear, modificar o suprimir impuestos.
- Autorizar la contratación de empréstitos.
- Adoptar un sistema de pesas y medidas.
- Arreglar el pago de la deuda exterior.

#### *2. En materia de división política y administrativa del país*

##### *a) Estados federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela)*

- Admitir nuevos Estados o provincias y territorios.
- Erigir los territorios en Estados y formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes.
- Fijar definitivamente los límites de los Estados y solucionar las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones (Argentina, art. 67, 14) y México, art. 73, f. I a IV).
- Impedir que se establezcan restricciones en el comercio de Estado a Estado (Argentina, art. 10; México, art. 73, f. IX).
- Fijar el régimen político y administrativo del Distrito y Territorios Federales (Méjico, art. 73, f. IV), o del territorio de la capital (Argentina, art. 67, 27); Venezuela, art. 136, 6) o de los territorios (Brasil, art. 43, IX).
- Abrir y cerrar puertos.

##### *b) Estados unitarios:*

- Establecer o modificar la organización política y administrativa del país.
- Abrir y cerrar puertos.

#### *3. En materia de política exterior*

- Aprobar o rechazar los tratados que le presente el presidente de la República (veremos que unas constituciones reservan esta facultad al Senado exclusivamente).

— Autorizar al ejecutivo para declarar la guerra o hacer la paz.

#### *4. En materia de administración pública*

— Crear y suprimir empleos públicos (excepto en Brasil); fijar, aumentar o disminuir sus dotaciones, determinar sus atribuciones y conceder pensiones.

— Expedir el Reglamento del Congreso.

Seis constituciones hacen hincapié en el papel del Congreso (o de la Cámara Única) en materia de control de la administración, mediante comisiones que él mismo nombre: Bolivia, art. 67, 6) y art. 70, 2); Brasil, art. 37 y 38; Costa Rica, art. 121, 23); Panamá, art. 120, 6); Uruguay, arts. 118 y 120, y Venezuela, art. 160. Citemos la reglamentación venezolana: 1) el Congreso tiene facultad para realizar las investigaciones que juzgue convenientes, y 2) todos los funcionarios están obligados a comparecer ante las cámaras y a suministrarles las informaciones y documentos que los parlamentarios requieran.

#### *5. En materia de organización judicial*

En este dominio, el doctor Héctor Fix-Zamudio<sup>40</sup> señala dos tendencias:

*a)* La primera refleja la influencia del artículo 11, sección 2, de la Constitución norteamericana: atribuye, con algunas variantes, al presidente de la República, con la aprobación de una de las asambleas legislativas —generalmente el Senado—, la designación de los magistrados de los tribunales superiores: Argentina, art. 86, 5); Brasil, art. 118; Haití, art. 100; México, art. 96, y Panamá, art. 144, 18).

*b)* La segunda —mayoritaria, por cierto— faculta al poder legislativo, generalmente a las dos asambleas (o a la Cámara Única) para designar a los magistrados superiores, en algunos casos con

<sup>40</sup> Cf. Héctor Fix-Zamudio, *Les garanties constitutionnelles des parties dans le procès civil en Amérique Latine*, trad. de Monique Lions. Ponencia presentada en el Coloquio de la Asociación Internacional de Ciencias Jurídicas, celebrado en Florencia, del 5 al 9 de septiembre de 1971; estudio publicado en las pp. 31-99 del volumen “Fundamental guarantees of the Parties in Civil Litigation: Les garanties fondamentales des parties dans le procès civil” (Milano-Dobbs Ferry, 1973), dirigido por Mauro Cappelletti y Denis Tallon.

intervención del ejecutivo que presenta ternas o candidatos: Bolivia, art. 59, 20); Colombia, art. 149; Costa Rica, art. 157; Ecuador, art. 203; El Salvador, art. 47, 8); Guatemala, art. 242; Honduras, art. 181, 10); Nicaragua, art. 160, 5); Perú, art. 222; Uruguay, art. 85, 18), y Venezuela, art. 214.

#### *6. En materia de defensa nacional y de policía*

- Fijar las fuerzas de aire, tierra y mar que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra y reglamentar su organización y servicio.
- Fijar las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio nacional, así como la salida de tropas nacionales fuera de él.
- Organizar el régimen de la guardia nacional.
- Declarar el estado de sitio (en Argentina, en caso de ataque exterior, esta atribución es privativa del Senado, conforme al artículo 53 de la Constitución) en todo el territorio o en un punto determinado en caso de conmoción interior, a petición del presidente de la República y, consiguientemente, autorizarlo para suspender en todo o en parte las garantías constitucionales.

#### *7. En materia de comercio interior y exterior*

- Reglamentar el comercio interior y exterior, la libre navegación de los ríos nacionales, y crear y suprimir aduanas.

#### *8. En materia de comunicaciones*

- Crear y establecer las postas y los correos generales; dictar leyes sobre las vías generales de comunicación, etcétera.

#### *9. En materia penal*

- Conceder indultos generales y amnistías.

### *Párrafo 2. Atribuciones legislativas exclusivamente federales<sup>41</sup>*

Los cuatro Estados latinoamericanos de sistema federal reservan dominios determinados, por su importancia nacional, al legislador federal, único competente para legislar en todo el país en estas esferas. Pueden sintetizarse como sigue:

<sup>41</sup> Ver, en esta misma serie, Jorge Carpizo, *Federalismo en cuatro países de Latinoamérica*.

- Códigos Civil (excepto en México), Penal, Mercantil, del Trabajo y del Seguro Social.
- Ciudadanía, naturalización, condición de los extranjeros, inmigración y emigración.
- Salubridad.
- Hidrocarburos y minería.
- Comercio.
- Educación.
- Vías de comunicaciones y ferrocarriles.
- Postas, correos y telecomunicaciones.
- Régimen de ocupación y enajenación de terrenos baldíos.

Citemos, además, los siguientes dominios propios a cada país:

1. *Argentina*. Bancarrota; falsificación de la moneda y de documentos públicos del Estado (art. 67, 11).

2. *Brasil*. Fiscalizar las operaciones de crédito y seguros (art. 8, x); explotar directamente, o mediante concesión, los servicios de telecomunicaciones, energía eléctrica y navegación aérea (art. 8, x y xv); legislar sobre expropiación (art. 8, xvii, f), política de crédito (art. 8, xvii, 1), metalurgia (art. 8, xvii, h), condiciones de capacitación para el ejercicio de las profesiones liberales y tecnicocientíficas (art. 8, xvii, r), etcétera . . .

3. *México*. Industria cinematográfica, juegos con apuestas, instituciones de crédito, energía eléctrica, Banco Central (art. 73, F. X); definición de los delitos y faltas contra la Federación y de los castigos correspondientes (art. 73, F. XXI); amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación (art. 73, F. XXII).

4. *Venezuela*. Ejecución de obras de interés nacional (art. 136, 15); fomento a la vivienda popular (art. 136, 19); administración de justicia y creación, organización y competencia de los tribunales, así como el estatuto del Ministerio Público (art. 136, 23), y legislación reglamentaria de las garantías otorgadas por la Constitución (art. 136, 24).

### *Párrafo 3. Poder constituyente del congreso<sup>42</sup>*

En términos generales, el Congreso es competente para reformar la Constitución, conforme a las diversas modalidades establecidas

<sup>42</sup> Ver, en esta misma serie, Fausto Rodríguez, *Las reformas constitucionales*.

por las cartas fundamentales; pero precisa señalar algunas variantes en este dominio. Por otra parte, al lado del poder constituyente que otorgan al Congreso, cuatro constituciones instituyen el referéndum constitucional (que califican como “plebiscito”): 1) como medio de ratificación popular, o 2) en caso de diferencias entre el legislativo y el ejecutivo, como hemos señalado ya.

## *I. El Congreso Constituyente*

### *A. El Congreso y la Reforma Constitucional*

Un grupo de cinco constituciones (Brasil, arts. 47 y 48; Bolivia, arts. 230 a 233; Colombia, art. 218; México, art. 153, y Panamá, art. 252) atribuyen al Congreso en pleno exclusivamente (es decir, sin adoptar en manera alguna el referéndum) la facultad de reformar la Constitución. Generalmente, la mayoría específica requerida en este caso es la de las dos terceras partes de los miembros. Señalemos las modalidades siguientes:

1. La carta mexicana estipula que la reforma adoptada por el Congreso deberá ser aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados (art. 135).

2. Tres constituciones (Bolivia, arts. 230 a 233; Colombia, art. 218, y Panamá, art. 252) requieren la participación de dos legislaturas ordinarias consecutivas para que la reforma sea definitiva. En efecto, el proyecto votado por el Congreso en función será trasmítido a la asamblea recién elegida “... a efecto de que sea nuevamente debatido y aprobado por mayoría absoluta” (Colombia, art. 218).

### *B. Convocatoria de una Asamblea Constituyente*

Tres constituciones prevén que el Congreso decidirá la necesidad de la reforma y confían a una “convención convocada a este efecto” el llevarla a cabo (Argentina, art. 30, y Guatemala, art. 266). Por su parte, la carta costarricense adopta esta solución únicamente en caso de “reforma general” (art. 196), siendo competente la Asamblea Legislativa para proceder a las reformas parciales (art. 195).

## II. Congreso y referéndum

Hemos visto ya que cuatro constituciones instituyen, al lado de la facultad del Congreso de proceder a la reforma, el referéndum. Pero es preciso establecer una distinción.

1. *El referéndum como medio de arbitraje.* Cuando el legislativo rechaza en todo o en parte un proyecto de reforma presentado por el ejecutivo, el presidente de la República puede someter dicho proyecto a referéndum. En semejante caso, éste es una arma en manos del ejecutivo, frente a la oposición abierta del Congreso; en efecto, el ejecutivo, que no acepta la decisión de rechazo, puede apelar al electorado para que resuelva el conflicto. Las cartas de Chile (art. 109) y Ecuador (art. 184, 10) adoptan este sistema con modalidades análogas.

Por supuesto, cuando no haya lugar a referéndum, estas dos constituciones especifican que el proyecto de reforma deberá ser adoptado por el Congreso en pleno, por mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros (Chile, art. 108 y Ecuador, art. 258, 2).

2. *El referéndum como medio de confirmación popular.* a) El caso de Venezuela es diferente (art. 246). En primer lugar, la Constitución instituye el referéndum únicamente en caso de "reforma general" a la Carta Fundamental (lo que, prácticamente, puede equivaler a elaborar una nueva constitución), y, en segundo lugar, no se trata de resolver un conflicto surgido entre el ejecutivo y el legislativo: mediante referéndum, el cuerpo electoral deberá ratificar la reforma general elaborada por el Congreso, sólo competente para decidir y realizar dicha reforma. En ningún momento interviene el presidente de la República.

Por otra parte, cuando se trata de simples "enmiendas" (art. 245), el referéndum no procede. Notemos que la iniciativa pertenece a cada una de las cámaras o a la cuarta parte de las asambleas legislativas de los Estados. Las enmiendas adoptadas por el Congreso deberán ser ratificadas por las dos terceras partes de las cámaras estadales.

b) La solución uruguaya es parecida, trátese de reformas parciales o totales. Sea cual fuese el origen de la reforma (cuerpo electoral, Congreso o ejecutivo), ésta será sometida a "plebiscito" para su ratificación y vigencia definitiva (art. 331).

### *Párrafo 4. Interpretación de las constituciones y de las leyes*

En fin, señalemos dos series de disposiciones que figuran en algunas cartas.

1. *Interpretación de la Constitución.* Tres cartas conceden al Congreso la facultad de interpretar la Constitución (Bolivia, art. 234; Ecuador, art. 257 y art. 135, y Uruguay, art. 85, 20). “Sólo el Congreso tiene facultad para interpretar la Constitución de un modo generalmente obligatorio y de resolver las dudas que se susciten sobre la inteligencia de sus preceptos” (art. 257, 2) . . . “. . . haciendo constar expresamente en una ley lo que resuelva o interprete” (Ecuador, art. 135, 2).

2. *Interpretación de las leyes.* Tres constituciones atribuyen al Congreso la facultad de interpretar las leyes que elabore: Colombia, art. 76, 1); Costa Rica, art. 121, 1), y Ecuador, art. 135, 1).

### *Subsección II. Atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados*

Estas atribuciones son diversas. Al tratar de clasificarlas, señaremos las más importantes.

#### *Párrafo primero. Atribuciones políticas*

1. Decidir, en definitiva, qué ciudadano ha sido electo presidente de la República, por el voto popular (Méjico, art. 74, f. 1). Esta facultad debe interpretarse como una supervivencia de la época anterior a 1857, es decir, cuando el Congreso mexicano era monocameral.

2. Un grupo de seis constituciones dan competencia a la Cámara de Diputados (Chile, Ecuador y Venezuela) o a la Asamblea Única (Costa Rica, Guatemala y Panamá) para “controlar los actos del gobierno”. Por otra parte, un segundo grupo de tres cartas estipulan que esta facultad pertenece a ambas cámaras (Bolivia, Colombia y Uruguay). Con el fin de presentar una exposición sistematizada del tema, trataremos este punto en la Sección III del presente capítulo.

3. Ejercer la iniciativa exclusiva de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas (Argentina, art. 44).

4. Conceder o negar al presidente de la República facultades extraordinarias y examinar el uso que de ellas hubiere hecho (Ecuador, art. 134, 1). Generalmente esta atribución pertenece al Senado o al Congreso.

5. Examinar “la cuenta del estado de sitio que le presente el ejecutivo, aprobándola o abriendo responsabilidades ante el Senado” (Bolivia, art. 62, 3).

### *Párrafo 2. Atribuciones hacendarias*

1. Iniciar la discusión del presupuesto y de todo proyecto de ley relativo al régimen tributario (Bolivia, art. 59, 3) y Venezuela, art. 153).

2. Aprobar el presupuesto anual (Bolivia, art. 59, 11) y México, art. 74, f. IV).

3. Vigilar las actividades de la Contaduría Mayor y nombrar su personal (Colombia, art. 102, 3) y México, art. 74, f. II y III).

4. Cuidar de la legal y conveniente inversión de las rentas nacionales (Ecuador, art. 134, 5).

5. Autorizar y aprobar la contratación de empréstitos (Bolivia, art. 59, 5).

6. Iniciar el examen de los planes de desarrollo que le presente el ejecutivo (Bolivia, art. 59, 4).

7. Pedir el estado de cuentas nacionales al presidente de la República, cuando éste no lo hubiere presentado al Congreso en los sesenta días siguientes a la apertura de la sesión anual (Brasil, art. 40, II).

### *Párrafo 3. Atribuciones en materia de organización judicial*

1. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Federación y de los Territorios, que les someta el presidente de la República (Méjico, art. 74, f. VI).

2. Elegir a los magistrados de la Corte Suprema de las ternas propuestas por el Senado (Bolivia, art. 62, 1).

3. Elegir a los magistrados superiores (Costa Rica, art. 157 y Guatemala, art. 242).

4. Elegir, junto con el Senado, a los magistrados de los tribunales superiores (Colombia, art. 149; Ecuador, art. 203; Uruguay, art. 85, 18), y Venezuela, art. 214).

#### *Párrafo 4. Atribuciones jurisdiccionales*

##### *I. Régimen bicameral*

1. Siete constituciones (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México y Uruguay) dan a la Cámara de Diputados la facultad de conocer de las acusaciones formadas contra el presidente de la República, el vicepresidente, los ministros (o secretarios), el procurador general de la República, los magistrados de la Suprema Corte y los jueces de los tribunales inferiores por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y por delito de orden común. Generalmente, la Cámara se limita a examinar la acusación para declarar si ha o no lugar a formación de causa ante el Senado —siendo éste el juzgador y aquélla la cámara de acusación.

Notemos que dos constituciones exigen que la Cámara tome su decisión por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes (Argentina, art. 45, y Brasil, art. 40, 1):

Así, pues, en la mayor parte de las constituciones, el papel de la Cámara se limita a examinar el fundamento de la acusación y, dado el caso, a pasarla al Senado.

2. Precisa, al respecto, señalar la distinción establecida por la carta mexicana y la función asignada a la Cámara. Distingue entre los “delitos oficiales” (actos u omisiones cometidos en virtud o con motivo del desempeño de un cargo público) y los delitos del orden común.

a) *En caso de “delitos oficiales”*, la Cámara decide si ha o no lugar a formular acusación ante el Senado (art. 74, f. v).

b) *En caso de delitos del orden común*, la decisión compete a la Cámara exclusivamente, sin que el Senado intervenga en manera alguna como juzgador. Erigida en “gran jurado”, la Cámara declara si ha o no lugar a proceder contra el acusado, por mayoría

absoluta de los miembros que la compongan. En caso negativo, no habrá lugar a procedimiento ulterior. En caso afirmativo, el acusado queda separado de su cargo y es puesto a disposición del juez competente (art. 109).

Por otra parte, la Constitución mexicana da competencia a la Cámara para declarar justificadas o injustificadas las peticiones de destitución de autoridades judiciales, “por mala conducta”, que le hiciere el presidente de la República (art. 74, f. VII). “... Si la Cámara de Diputados primero y la de Senadores después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido...” (art. 111, párrafo seis).

3. Señalemos una excepción: Bolivia. El papel de cámara de acusación compete a la Cámara de Diputados sólo en lo concerniente a los magistrados de la Corte Suprema, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones (art. 62, 4).

En cambio, al Congreso en pleno le compete conocer “como sumariante, de las demandas de responsabilidad contra el presidente de la República, el vicepresidente, los ministros de Estados...” (art. 68, 12). Si declara que ha lugar a formación de causa, el juez competente es entonces la Corte Suprema de Justicia para conocer de los juicios de responsabilidad correspondientes (art. 127, 6).

## II. *Régimen monocameral*

Encontramos dos categorías de soluciones:

1. La Asamblea Única actúa como cámara de acusación solamente: decide si ha o no lugar a formación de causa y pone el indiciado a disposición del juez competente, generalmente la Corte Suprema (Costa Rica, art. 121, 9), y Guatemala, art. 166, 11).
2. La Asamblea Única actúa como juzgador, sin que intervenga algún órgano judicial: conoce de las acusaciones formadas contra el presidente de la República y los altos funcionarios y los juzga (Panamá, art. 119, 1).

### *Subsección III. Atribuciones exclusivas del Senado*

Las atribuciones exclusivas más importantes del Senado se ejercen generalmente en los siguientes dominios:

- Ratificación de nombramientos de altos funcionarios.
- Aprobación de los tratados negociados por el presidente de la República.
- En la esfera procesal jurisdiccional, el Senado, erigido en “gran jurado” se pronuncia sobre la responsabilidad de los altos funcionarios.

Además, en régimen federal, el Senado es competente para conocer de determinados problemas relativos a los Estados federados.

Por otra parte, algunas constituciones le atribuyen otras varias facultades de las que nos limitaremos a señalar las más características.

#### *Párrafo primero. Ratificación de nombramientos*

Para darles validez, el Senado debe ratificar los nombramientos que haga el presidente de la República de altos funcionarios civiles y militares: “... ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea ...” (México, art. 76, f. II). Citemos también: Bolivia, art. 66, 10); Brasil, art. 42, III; Argentina, art. 86, 10); Colombia, art. 98, 2); Chile, art. 72, 5), 6) y 8); Ecuador, art. 184, 4); Uruguay, art. 168, 11), y Venezuela, art. 150, 7).

Además, recordemos que cinco constituciones atribuyen al Senado la facultad de otorgar o negar su aprobación a los nombramientos, a propuesta del presidente de la República, de los magistrados de la Suprema Corte: Argentina, art. 86, 5); Brasil, art. 118; Haití, art. 100; México, art. 96, f. VIII, y Panamá, art. 114, 18).

Teóricamente, este sistema podría plantear un problema. En efecto, recordemos que las asambleas legislativas celebran sus sesiones durante un promedio anual de cuatro meses. La Constitución mexicana prevé, en periodo de receso, que la ratificación de dichos nombramientos incumbe a la Comisión Permanente (art. 79, f. V). En los demás países, el presidente procede a hacer las designaciones necesarias, bajo reserva de la futura ratificación del

Senado, lo que no deja de suscitar la hipótesis de un posible rechazo de la cámara alta. En la realidad, dista mucho de que se presente semejante conflicto, pues, por regla general, el presidente latinoamericano nunca tropieza con la oposición abierta del Senado, a diferencia de su homólogo norteamericano.

### *Párrafo 2. Aprobación de los tratados*

En la mayor parte de las constituciones, esta facultad deja de ser privativa del Senado, como vamos a ver.

1. El Senado debe aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República. Éste no puede llevar a cabo la ratificación de un tratado sin la previa aprobación de la cámara alta, que, en principio, puede rechazarlo o enmendarlo (Méjico, art. 76, f. 1).

2. La Constitución de Ecuador establece una distinción —que reduce el papel del Senado en la materia—, al estipular que sólo una categoría determinada de tratados están sujetos a la aprobación de la segunda cámara (art. 132, 10); en cambio, no lo están “... los que no supongan obligaciones o cargas permanentes para la Hacienda Pública . . . , ni, en general, los que no exijan para su cumplimiento medidas legislativas.” Dichos tratados se someterán al dictamen del Tribunal de Garantías Constitucionales, y el presidente dará cuenta de ellos al Senado (art. 184, 3).

3. En cambio, en siete constituciones, esta facultad deja de ser atributo exclusivo del Senado para pertenecer al Congreso: Argentina, art. 67, 19); Bolivia, art. 59, 12); Brasil, art. 44, 1; Colombia, art. 76, 18); Chile, art. 43, 5); Uruguay, art. 85, 7), y Venezuela, art. 128.

### *Párrafo 3. Atribuciones jurisdiccionales*

Erigido en “gran jurado”, el Senado se limita a declarar si el acusado es o no culpable del abuso de poder o del delito que se le imputa.

Esquemáticamente, las atribuciones de la cámara alta en la materia son las siguientes:

1. Si la acusación trasmitida por la Cámara de Diputados es relativa a un “delito oficial” (por recurrir a la terminología de

la Constitución mexicana), su decisión no tiene más efecto que el de destituir al acusado y, dado el caso, declararlo inhabilitado para ocupar algún cargo público, por el tiempo que estimare conveniente o bien permanentemente (Argentina, art. 52; Brasil, art. 42; Colombia, art. 97, 2); Ecuador, art. 133; México, art. 111, párrafo primero, y Uruguay, art. 102.

2. Si el delito oficial implica la responsabilidad penal del acusado o si se trata de un delito del orden común, y el Senado (o la cámara única), se pronunciare en sentido afirmativo, decidirá poner al acusado a disposición del juez competente (Argentina, art. 52; Brasil, art. 42; Colombia, art. 97, 3); Costa Rica, art. 121, 9); Ecuador, art. 133; México, art. 111, párrafo dos, y Uruguay, art. 103.

Generalmente, la declaración de culpabilidad, en uno y otro caso, debe ser votada por mayoría de las dos terceras partes de los senadores (Argentina, art. 51; Brasil, art. 42; Colombia, art. 97, 4); México, art. 111, párrafo primero, y Uruguay, art. 102.

Señalemos una modalidad de la Constitución chilena: al declarar la Cámara de Diputados que ha lugar a acusación ante el Senado, el interesado queda suspendido en sus funciones. En este caso la suspensión es automática: no requiere ser declarada por el Senado. Pero “la suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes” (art. 39, párrafo once).

Señalemos modalidades específicas de las constituciones de Bolivia y de Venezuela.

3. El Senado boliviano conoce y juzga en única instancia las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra los ministros de la Corte Suprema y el fiscal general de la República, “imponiéndoles la sanción y responsabilidad correspondientes” (art. 66, 1). Recordemos que, en caso de acusación contra el presidente de la República y ministros de Estado, el juez competente es la Corte Suprema (art. 127, 6).

4. En Venezuela, el Senado no actúa de gran jurado en materia de acusación formada contra el presidente de la República, sino que se limita a dar su autorización, previa declaratoria de la Corte Suprema de que ha lugar a enjuiciamiento, mediante votación de la mayoría de sus miembros. En dicho caso, el juez competente

para conocer de la causa es la Corte Suprema (art. 150, 8) y art. 215, 1).

#### *Párrafo 4. El Senado y los Estados federados*

Las atribuciones del Senado relativas a los Estados federados son más o menos numerosas e importantes, según las constituciones.

1. *Brasil*. El Senado es competente para discutir y votar los proyectos de ley (presentados por el presidente) concernientes al régimen tributario, presupuesto, servicios públicos y personal administrativo del Distrito Federal (art. 17, 1º). Por otra parte, tiene facultad para autorizar préstamos que interesen los Estados y el Distrito Federal (art. 42, IV). Además, fiscaliza la deuda consolidada de los Estados y sus emisiones de obligaciones, que puede prohibir o limitar temporalmente (art. 42, VI).

2. *México*. El Senado mexicano ejerce dos facultades importantes en lo concerniente a los Estados federados:

a) Le compete “cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado . . .”, nombrarle un gobernador provisional, a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes. Dicho gobernador deberá convocar a elecciones y, en ningún caso, podrá ser electo “gobernador constitucional” (art. 76, f. V). Dado el caso, esta facultad puede permitir a las autoridades federales deshacerse de un gobernador inoportuno.

b) El Senado también es competente para “resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes políticos de un Estado . . . o cuando, con motivo de dichas cuestiones . . .” estalle un conflicto armado (art. 76, f. VI).

3. En cambio, la Constitución argentina atribuye a la Corte Suprema conocer y decidir de “las causas que se susciten entre dos o más provincias” (art. 100), y da competencia al gobierno federal para “sofocar y reprimir” las hostilidades de hecho entre éstas (art. 109).

4. En Venezuela, el Senado deberá ratificar las fusiones que los Estados decidan o las modificaciones que aporten en sus actuales límites (art. 10).

## *Párrafo 5. Otras atribuciones del Senado*

Algunas cartas atribuyen al Senado varias otras facultades que, en general, conforme a las demás constituciones, pertenecen al Congreso. Señalaremos las más importantes.

### *1. Estado de sitio*

a) *Argentina*. En caso de ataque exterior, corresponde al Senado autorizar al presidente de la República para que declare en estado de sitio uno o varios puntos del territorio (art. 53); recordemos que, en caso de commoción interior, esta facultad pertenece al Congreso (art. 67, 26).

b) *Chile*. El Senado es competente para autorizar al presidente de la República para declarar la “urgencia”. Si no se pronunciaré después de treinta días, se tendrá por otorgado su acuerdo (art. 42, 5).

### *2. Competencia jurisdiccional*

En Chile también, el Senado conoce de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los Tribunales Superiores de Justicia (art. 42, 2).

### *3. Rehabilitaciones*

En Bolivia (art. 66, 2) y Ecuador (art. 132, 2) y 3), el Senado es competente para rehabilitar a quienes hubieren perdido los derechos de nacionalidad o de ciudadanía y a las personas condenadas injustamente.

### *4. Autorizaciones al presidente de la República*

El Senado tiene la facultad de negar o conceder al presidente autorizaciones para:

a) Salir temporalmente del país (Colombia, art. 128; Ecuador, art. 132, 4); Uruguay, art. 170, y Venezuela, art. 190, 16).

b) Celebrar empréstitos (Ecuador, art. 132, 5).

c) Enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la nación (Venezuela, art. 150, 2).

## *5. Competencias financieras y monetarias*

En Ecuador, el Senado es competente para “reconocer la deuda pública” y determinar el valor y denominación de la moneda (art. 132, 10) y 11).

## *6. Competencias administrativas territoriales*

En Ecuador también, el Senado tiene facultad para erigir provincias y cantones, y abrir y cerrar puertos (art. 132, 12) y 13).

## *7. Atribuciones en materia de política exterior*

En Venezuela, es atribución del Senado iniciar la discusión de los proyectos de ley relativos a tratados y convenios internacionales (art. 150), mientras que en Colombia, compete al Senado autorizar al ejecutivo para declarar la guerra (art. 98, 5).

### *Subsección IV. Atribuciones del Congreso relativas al presidente de la República*

En fin, el Congreso ejerce atribuciones importantes relativas al presidente de la República, que nos limitaremos a señalar brevemente. Algunas de estas atribuciones son ejercidas por el Congreso en pleno, otras por las dos cámaras, separada y sucesivamente, aunque no todas las constituciones lo especifican claramente.

#### *Párrafo primero. El Congreso en pleno*

##### *I. Juramento del presidente*

Al Congreso, le compete recibir del presidente electo el juramento de desempeñar fielmente su cargo y de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes: Argentina, art. 82; Bolivia, art. 68, 3); Brasil, art. 76; Colombia, art. 74; Costa Rica, art. 137; Chile, art. 70; Ecuador, art. 136, 6); Guatemala, art. 66, 4); México, art. 87; Uruguay, art. 158, y Venezuela, art. 186.

## II. *Apertura de la sesión ordinaria y mensaje anual*

En la apertura de la sesión ordinaria anual (o de la primera sesión), el Congreso en pleno oye el mensaje anual del presidente de la República sobre el estado administrativo y político del país: Argentina, art. 69; Bolivia, art. 96, 10); Brasil, art. 81, xxi; Colombia, art. 118, 4); Costa Rica, art. 139, 4); Chile, art. 56; Ecuador, art. 136, 4); Guatemala, art. 189, 8); México, art. 69; Uruguay, art. 168, 5), y Venezuela, art. 191.

## III. *Suplencia del presidente: falta temporal o absoluta*

Los sistemas adoptados en la materia se inspiran *grossost modo* en dos principios: el del vicepresidente y el del presidente designado, cada uno con matices y variantes.

1. *El sistema del vicepresidente.* La mayor parte de las constituciones han adoptado la institución norteamericana del vicepresidente, elegido simultáneamente con el presidente: en caso de falta temporal (enfermedad, ausencia) o permanente (muerte, renuncia, destitución) de éste, aquél ejercerá las funciones presidenciales (Argentina, art. 67, 18) y art. 75; Bolivia, art. 93; Brasil, art. 77; Ecuador, arts. 175, 182 y 183; Guatemala, art. 188, y Uruguay, arts. 94 y 150). Notemos que las constituciones de Costa Rica (art. 135) y Panamá (arts. 138 y 150) prevén la elección de dos vicepresidentes.

La carta de Chile establece un *distingo* (art. 66):

- En caso de falta temporal, el vicepresidente “será el ministro del Gabinete a quien favorezca el orden de precedencia que señale la ley”.
- En caso de falta absoluta, “el vicepresidente, en los primeros diez días de su gobierno . . . , expedirá órdenes para que se proceda a nueva elección dentro del plazo de sesenta días”.

2. *El presidente designado.* Tres países (Colombia, México y Venezuela) han adoptado el sistema del presidente designado por el Congreso o por elección popular.

En términos generales, si la falta es temporal, el Congreso (México, art. 85) o el mismo presidente (Venezuela, art. 188) designará a un presidente interino, quien asumirá las funciones presidenciales por el tiempo que dure dicha falta.

En caso de falta absoluta, las soluciones son más matizadas.

En México, cuando la falta absoluta ocurra en los dos primeros años del mandato, el Congreso designará a un presidente *interino* y, dentro de los diez días, convocará a elección, que se celebrará en un plazo no menor de catorce meses ni mayor de dieciocho (art. 84, párrafo primero). Cuando la falta ocurra en los cuatro últimos años, el Congreso elegirá a un presidente *substituto* quien concluirá el periodo (art. 84, párrafo tercero). En Colombia, se adopta una solución análoga (art. 127).

En Venezuela, si la falta absoluta ocurriere antes de tomar posesión, se procederá a nueva elección universal y directa en la fecha que fije el Congreso. Si la falta ocurriere después de tomar posesión, dentro de los treinta días el Congreso procederá a elegir un nuevo presidente por el resto del periodo; mientras el primer magistrado se elija y tome posesión, un presidente interino —el presidente del Congreso— asumirá las funciones presidenciales (art. 187).

#### *IV. Poder electoral subsidiario del Congreso*

Cinco constituciones otorgan al Congreso un poder electoral subsidiario: en caso de empate en la elección presidencial, el Congreso elegirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido mayor número de sufragios (Argentina, arts. 83 a 85; Bolivia, art. 90; Chile, arts. 64 y 65; Ecuador, art. 176, y Guatemala, art. 66, 3).

#### *V. El Congreso Brasileño y la elección del presidente de la República*

Caso único en América Latina, en Brasil, el presidente de la República no es elegido mediante sufragio universal directo, sino por un colegio electoral integrado por los miembros del Congreso y los delegados de las asambleas legislativas de los Estados (art. 74). Para ser declarado electo, el candidato deberá obtener la mayoría absoluta en la primera vuelta, o la mayoría simple en la segunda (art. 75).

#### *Párrafo 2. El Congreso dividido en cámaras*

Aunque las constituciones no son explícitas en la materia, el Congreso parece funcionar en cámaras separadas en los siguientes dos casos:

1. *Salida del presidente del territorio nacional.* El presidente no puede salir del país sin la previa autorización del Congreso: Bolivia, art. 95; Brasil, art. 80; Costa Rica, art. 139, 5); Guatemala, art. 66, 6); Chile, art. 67, y México, art. 88.

Por su parte, la Constitución argentina, más exigente, prevé que el presidente requerirá la autorización del Congreso para salir del territorio de la capital (art. 86, 21).

Recordemos que en Colombia (art. 128), Ecuador (art. 134, 4), Uruguay (art. 170) y Venezuela (art. 150, 6), exclusivamente el Senado tiene la facultad de autorizar al presidente para salir del país.

2. *Renuncia del presidente de la República.* El cargo de presidente sólo es renunciable por causa grave: al Congreso le compete admitir o rechazar los motivos de la dimisión del primer magistrado (Argentina, art. 67, 18); Bolivia, art. 68, 4); Chile, art. 43; Guatemala, art. 66, 5); México, art. 73, f. xxvii y art. 86, y Panamá, art. 120, 2).

En cambio, la carta de Ecuador exige que el Congreso en pleno examine dicha renuncia (art. 136, 2).

En Colombia, esta atribución es privativa del Senado (art. 98).

### *Sección III. Control y fiscalización de los actos del gobierno: Responsabilidad de los ministros*

Diez constituciones, las de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela, dan al legislador competencia para ejercer un control sobre los actos del gobierno.

Conviene precisar el alcance de este control ejercido por la Cámara de Diputados (Chile, Ecuador y Venezuela) —conforme a la tradición del régimen parlamentario—, la Asamblea Única (Costa Rica, Guatemala y Panamá) o por la Cámara y el Senado (Bolivia, Brasil, Colombia y Uruguay), al examinar los mecanismos adoptados. Presentan modalidades diversas y pueden clasificarse en función de una progresión marcada —a manera de “escalada”, podríamos decir— hacia la instauración de un control creciente que, en último término, puede desembocar en la dimisión del consejo de ministros (Uruguay). Rasgo insólito, ciertamente, en regímenes inspirados en el presidencialismo norteamericano, pero que demuestra una vez más que no existen fronteras

intangibles que enciernen un sistema político en las características clásicas que la teoría del derecho constitucional le asignó una vez para siempre. Es más: en la práctica, el régimen presidencial y el parlamentario tienden a presentar rasgos parecidos en el funcionamiento concreto de sus respectivas instituciones, si se toma en cuenta la “ecuación personal” del jefe del Estado, la existencia de un bipartidismo o de un partido mayoritario, etcétera.<sup>43</sup>

Las instituciones adoptadas en materia de control del legislativo sobre el ejecutivo, por tres constituciones (Guatemala, Uruguay y Venezuela) ponen de relieve una tendencia progresivamente acusada hacia la instauración de una responsabilidad ministerial, inspirada en el régimen parlamentario, pero que no llega a cristalizar en un sistema de responsabilidad política verdadera, es decir que acarree *automática, inmediata e incondicionalmente la dimisión colectiva* del gobierno, o gabinete o consejos de ministros.

### *I. Control de la Cámara de Diputados (Chile y Ecuador) o de ambas cámaras (Brasil y Colombia): Información al legislador*

En un grupo de cuatro constituciones (Brasil, Colombia, Chile y Ecuador) se trata de un control que no puede acarrear la remoción de los ministros en manera alguna: la Cámara “controla los actos del gobierno al adoptar acuerdos, por mayoría de los diputados presentes, o al sugerir observaciones que se trasmitirán al presidente de la República” (Ecuador, art. 136, 6); aun cuando ni unos ni otras “podrán afectar la responsabilidad política de los ministros” (Chile, art. 39, 2). Por su parte, la Constitución de Colombia, se limita a mencionar que compete a cada cámara “... pedir al gobierno los informes escritos o verbales que necesite para el mejor desempeño de sus trabajos, o para conocer los actos de la administración ...” (art. 103, 4). En Brasil, prevalece una situación análoga (art. 38 y 45).

<sup>43</sup> Limitémonos a señalar el caso de Francia. Si bien la Constitución de 4 de octubre de 1958 instituye un régimen parlamentario *en la forma, en el fondo* es un régimen semipresidencial el que prevalece desde hace catorce años, tanto con el presidente Charles de Gaulle (1959-1969) como con el actual primer magistrado, Georges Pompidou (1969 a la fecha). Cf. Monique Lions, *Un régimen semipresidencial: el caso de Francia (1959-1969)*, en “Anuario Jurídico”, núm. 1, año 1, publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en prensa.

## *II. Control de ambas cámaras (Bolivia): Medio de presión limitado sobre el ejecutivo*

Bolivia adopta la censura contra los “ministros de Estado”, no con el fin de obtener la renuncia del o de los ministros censurados, sino con el de “conseguir la modificación del procedimiento político impugnado” (art. 70), fórmula notablemente imprecisa. En este caso, la moción de censura se analiza como un medio de presión —de alcance muy reducido por definición— y no como el arma que el régimen parlamentario pone en manos del legislador para sancionar, mediante la dimisión del gobierno, orientaciones políticas del ejecutivo que desaprueba.

## *III. Control de la Asamblea Única (Costa Rica y Panamá): Sanciones contra los ministros falibles*

Un tercer grupo de constituciones (Costa Rica y Panamá) instituyen unas modalidades que permiten a la Asamblea Única “censurar a los ministros . . . cuando, a juicio de la asamblea, fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales o de errores graves que puedan causar perjuicios evidentes a los intereses públicos” (Costa Rica, art. 121, 24) y Panamá, art. 119, 7). La censura debe ser votada por las dos terceras partes de los parlamentarios. Aunque las constituciones no lo precisan, la consecuencia lógica de la adopción de la censura debe ser la remoción del o de los ministros.

## *IV. Control de la Cámara de Diputados (Venezuela) o de la Cámara Única (Guatemala): Responsabilidad de uno o varios ministros*

Las constituciones de Venezuela y Guatemala adoptan en la materia modalidades propias del parlamentarismo; pero conservan intactas todas las piezas básicas del régimen presidencial.

1. *Venezuela.* Es interesante notar que la carta venezolana instituye dos categorías de responsabilidad ministerial:

a) *Una responsabilidad personal.* La Cámara está facultada para dar un voto de censura a los ministros, el cual, si se adopta por las dos terceras partes de los diputados presentes, puede acarrear la remoción del ministro (art. 153, 2).

Por otra parte, los ministros son responsables de sus actos, aun en el caso de que obren por orden expresa del presidente de la República (art. 196).

b) *Una responsabilidad solidaria.* De las decisiones del consejo de ministros “serán solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso o negativo” (art. 196).

En contraste con el régimen parlamentario, esta responsabilidad es:

- *Individual* y no *colectiva*.
- *Administrativa* y no *política*.
- *Eventual* y no *automática*, puesto que el artículo 196 establece un caso de exoneración.
- No siempre acarrea la remoción del ministro.
- Sobre todo, jamás implica la dimisión automática, *colectiva* e *inmediata* del gobierno.

2. *Guatemala.* La Constitución guatemalteca atribuye a los miembros de la Asamblea Única la facultad de formular “interpelaciones” a los ministros por “cualquier acto de gobierno” (art. 202). Cuando el Congreso emitiere un voto de falta de confianza contra un ministro, éste presentará inmediatamente su dimisión al presidente de la República, quien podrá aceptarla o rechazarla.

En régimen parlamentario, mediante la moción de censura, la asamblea pone en juego *la responsabilidad política del gobierno* (y no únicamente de uno o varios ministros). El Parlamento concreta así su poder de obligar el grupo gubernamental a dimitir en bloque. Aquí es donde radica la pieza básica del parlamentarismo: la moción de censura termina siempre por una votación que, de resultar adversa al gobierno, implica *la dimisión automática, colectiva e inmediata del mismo*.

Si el Congreso mantuviere su voto de censura, deberá ratificarlo por votación de las dos terceras partes de sus miembros y el ministro quedará separado de su cargo de inmediato. El voto de desconfianza no podrá emitirse contra más de tres ministros, en cada caso (art. 203).

Notemos que:

- a) Se trata de una responsabilidad individual o plural (limitada a tres ministros cuando más); en manera alguna puede afectar al Consejo de ministros: no es colectiva.
- b) El voto de desconfianza no acarrea siempre la renuncia del ministro censurado. En efecto, por una parte, el presidente de la República puede rechazar dicha renuncia y pedir al Congreso que reconsideré su decisión; por otra, si el Congreso mantuviere su moción de censura por votación que no reúna los sufragios de las dos terceras partes de sus miembros, la censura caducará.

#### *V. Control de ambas cámaras (Uruguay): Responsabilidad del Consejo de ministros*

Caso único dentro del área geográfica del presidencialismo, Uruguay adopta el principio de la responsabilidad política en su esencia —y su contrapeso, el derecho de disolución— (art. 147 y 148), con modalidades que dan al sistema un carácter *sui generis*.

Puede sintetizarse así:

- a) Cada cámara puede juzgar la gestión de los ministros, proponiendo que el Congreso, en sesión de ambas asambleas, declare que se censuren sus actos de administración y de gobierno (art. 147).
- b) La “desaprobación” podrá ser individual, plural (más de un ministro) o colectiva (la mayor parte del consejo de ministros) (art. 148).

El desenvolvimiento de la responsabilidad política se desarrolla en dos etapas:

1. La cámara en que se formule la censura deberá aprobarla por mayoría de los presentes (art. 147). El Congreso se reunirá en pleno; si mantuviere la censura por un número de votos infe-

rior a las tres quintas partes del total de sus componentes, el presidente de la República podrá mantener por decisión expresa al ministro, a los ministros o al consejo de ministros censurados y *disolver las cámaras*. En tal caso, deberá convocar a nuevas elecciones legislativas (art. 148).

2. Dentro de los quince días de su constitución, el nuevo Congreso, por mayoría absoluta, mantendrá o revocará el voto de "desaprobación"; si lo mantuviere, "caerá el consejo de ministros" (art. 148).

Notemos las diferencias con el esquema clásico:

*a)* La responsabilidad no es necesariamente colectiva; puede ser también individual o plural.

*b)* El voto de censura requiere la participación de ambas asambleas, y no únicamente de la cámara baja, conforme a la tradición parlamentaria.

*c)* La censura no acarrea obligatoriamente la renuncia del ministro, de los ministros o del Consejo de ministros censurados, puesto que el presidente de la República tiene la facultad de mantener a los censurados y decidir la disolución del Congreso.

*d)* En fin, para que el Consejo de ministros esté obligado a dimitir, es necesario que el nuevo Congreso ratifique la censura ya votada por las cámaras disueltas.

En contraste con los sistemas anteriormente examinados, adviértase que:

*a)* La responsabilidad puede afectar la mayor parte del Consejo de ministros; además,

*b)* Aparece el derecho de disolución del Congreso, arma temible en manos del presidente de la República. Su fin es confiar al cuerpo electoral, mediante nuevas elecciones, la solución del conflicto que opone el legislativo al ejecutivo. Generalmente, la amenaza de la disolución incita las asambleas a no fomentar oposiciones abiertas y firmes a la política gubernamental.