

CAPÍTULO CUATRO

LA FORMA DE GOBIERNO EN LATINOAMÉRICA

H. El derecho parlamentario en Latinoamérica	302
I. El funcionamiento de las Asambleas Legislativas	326
J. De los títulos, inmunidades y prerrogativas de los legisladores y de su responsabilidad frente a las Cámaras	343

Finalmente, se puede colegir que el verdadero control del gobierno se encuentra en manos del jefe de Estado y del gobierno, magistratura que se encuentra en manos del presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros, concentrados desde 1976 en una misma persona (Fidel Castro). Dicha jefatura representa al Estado y al gobierno y dirige su función política general, preside ambos Consejos, atiende el desenvolvimiento administrativo del Estado y controla su desenvolvimiento, es el jefe de las Fuerzas Armadas y firma los decretos-leyes y otros acuerdos del Consejo de Estado (a. 91). En síntesis, de ese modo queda expresado cómo en dicha jefatura está concentrada la conducción política de Cuba, circunstancia que se ratifica si se tiene en cuenta que dicho funcionario es el jefe o secretario general del Partido Comunista cubano: corporación básica donde reside el poder en dicho país.

H. *El derecho parlamentario en Latinoamérica*

a. *La organización y atribuciones de las asambleas legislativas*

Después de haber esbozado las características principales del presidencialismo en Latinoamérica, de donde resulta que el equilibrio de poderes logrado en el modelo de los Estados Unidos se ha ido rompiendo a favor de la concentración de potestades del presidente; después de dichos análisis, la lógica y negativa consecuencia para la suerte de los “Parlamentos” en nuestro continente, es advertir una marcada atrofia en su funcionamiento, a partir de una realidad difícil de modificar.

Por un lado, nos encontramos con que por la complejidad del Estado y de la sociedad moderna sólo pueden ser medianamente controlados por una tecnoburocracia que se desarrolla en el ámbito de la administración pública. Ello produce la impotencia de las Asambleas Legislativas para compeler con solvencia en la tarea primordial que ellas se han reservado históricamente: hacer las leyes. Por otro lado, la técnica de organización de nuestros parlamentos no se ha modernizado a la altura de las necesidades de los tiempos, sobre todo en relación con la fundamental función de control que aquéllos deben cumplir.

b. *La asamblea o el Congreso, como ámbito para el debate de las ideas políticas*

En estos cuerpos deliberativos se expresa el pluralismo político de nuestros pueblos —salvo el caso de Cuba, donde impera el criterio

del partido único— y se agregan valores y articulan intereses a la altura de las necesidades de cada época. Sin embargo, el rezago a que se han visto sometidas estas asambleas, por las razones apuntadas más arriba, no han hecho sino colocarlas como convidadas de piedra en relación con la conducción política del Estado —función cumplida prevalectentemente por los gobiernos encarnados en el departamento ejecutivo— de la mano del imperante sistema de partidos que ha logrado establecer el reinado de la conducción partidaria en el desempeño del comportamiento político.

De todos modos la función legitimadora de las decisiones adoptadas por el gobierno, es un papel insoslayable de las asambleas legislativas, y por más que el mandato imperativo haya renacido en la práctica política, en razón de la disciplina que gobierna la vida partidaria, ello no desmerece la función convalidadora y sustanciadora de consenso cumplida en la casa donde se sancionan las leyes.

Estas asambleas se denominan: *Congreso* en Argentina (a. 36), Bolivia (a. 46), Brasil (a. 44), Colombia (aa. 56 y 92), Chile (a. 42), República Dominicana (a. 16), Ecuador (a. 56), Guatemala (a. 157), Honduras (a. 189), México (a. 50), Paraguay (a. 133), Perú (a. 164), Venezuela (a. 138); *Asamblea Legislativa* en Costa Rica (a. 105), El Salvador (a. 121), Panamá (a. 140); *Asamblea Nacional* en Nicaragua (a. 132), Cuba (a. 67); *Asamblea General* en Uruguay (a. 83), y *Cuerpo Legislativo o Parlamento* en Haití (a. 88).

Ellas están organizadas bicameralmente, a partir de una Cámara de Diputados o de representantes del pueblo y de una Cámara de Senadores que representa a las unidades territoriales en que se divide el Estado en: Argentina (a. 36), Bolivia (a. 46), Brasil (a. 44), Colombia (a. 93) —aquí el criterio de representación es el mismo para ambas Cámaras: es mixto, por unidad territorial y población—, Chile (a. 42), República Dominicana (a. 16), Haití (a. 88), México (a. 50), Paraguay (a. 133), Uruguay (a. 84), Venezuela (a. 138) y Perú (a. 164). Con motivo de la nueva Constitución que dictó Perú en 1978 se dio un profundo debate sobre si establecer el unicameralismo —tesis ardientemente sostenida por Luis Alberto Sánchez en la constituyente— o mantener por razones históricas, temperamento que prevaleció, el bicameralismo. En la doctrina peruana, Domingo García Belaúnde se ha pronunciado a favor del unicameralismo, por razones fundamentalmente funcionales.²⁰⁶

Por lo general, la Cámara de Diputados representa al pueblo de la nación, en tanto que el Senado representa a las unidades territoriales

²⁰⁶ *Op. cit.*, nota 8, pp. 137 y ss.

o estados; salvo el caso de países donde este último también representa al pueblo: Colombia (a. 93), Paraguay (a. 150), Haití (a. 94), Perú (a. 176), Uruguay (a. 94). O donde están organizadas unicameralmente: Costa Rica (a. 105) (un cuerpo de 57 diputados fijos que representan a las provincias), Ecuador (a. 56), un cuerpo de doce diputados por voluntad nacional, dos por cada provincia (las que tienen menos de cien mil habitantes eligen uno) y por cada trescientos mil habitantes o fracción de doscientos mil; El Salvador (a. 121), Guatemala (a. 157), Honduras (a. 189), Nicaragua (a. 132) —un cuerpo de noventa representantes—, Panamá (a. 140). Señala Julio César Trujillo Vázquez que en Ecuador ningún estadista ha sido unicameralista y cita a Bolívar, García Moreno, Eloy Alfaro, Velazco Ibarra, Rocafuerte, Urbina y Ponce Enriquez.²⁰⁷

El bicameralismo, donde la Cámara de Diputados o la Cámara de Representantes hace de foro de transformación y la del Senado de ámbito de reflexión o control, le coloca cierto ripio o complejidad al trámite legislativo, circunstancia que ha coadyuvado al desgaste, ante la opinión pública, de la función parlamentaria. Veamos cómo se encuentran organizadas ambas Cámaras en los países donde están establecidas.

1) *La Cámara de Diputados* (Argentina, a. 37; Bolivia, a. 60; Brasil, a. 45: cada Estado no podrá elegir menos de ocho ni más de setenta diputados; Chile, a. 43: un cuerpo de 120 miembros; República Dominicana, a. 24; Haití, a. 89; México, a. 51; Paraguay, a. 152; Perú, a. 167; Venezuela, a. 131: al menos dos diputados por estado y por territorio), la de Representantes (Colombia a. 99; Uruguay, a. 88), o las asambleas unicamerales, en su caso, todos estos cuerpos están integrados por representantes electos directamente por el pueblo, según el sistema electoral de cada país, y en proporción a la población, tema analizado más arriba. La simple pluralidad de sufragios está preceptuada en Argentina, a. 36 y Bolivia, a. 60. En Haití se exige la mayoría absoluta para imponer un diputado en cada circunscripción (a. 90.1).

a) Debemos destacar que en Colombia hay dos representantes por cada departamento y uno por cada cien mil habitantes o fracción (a. 99). En México hay trescientos diputados por circunscripciones uninominales y doscientos por representación proporcional, de acuerdo con listas propuestas por los partidos: de los diputados de partido (aa. 52 y 54). En tanto que en Nicaragua integran la Asamblea Nacional los candidatos a presidente y vicepresidente de la República que no hubieren

²⁰⁷ Véase *Actualidad o crisis del constitucionalismo social en Ecuador*, Quito, Universidad Católica, 1977, p. 13.

sido elegidos, siempre que obtenga el cociente electoral legal (a. 133). En Perú hay 180 diputados (a. 167) y en Uruguay hay 99 representantes (salvo modificación legal), dos por cada departamento, al menos; de este modo, el Uruguay es el único país donde el criterio territorial para asignar “representantes” no está referido al Senado.

b) Los diputados o representantes duran:

– Seis años en: Nicaragua, a. 136.

– Cinco años en: Panamá, a. 142; Guatemala, a. 162; Paraguay, a. 136; Perú, a. 167; Uruguay, a. 89 y Venezuela, implícito en el a. 135.

– Cuatro años en: Argentina, a. 42; Bolivia, a. 60; Brasil, a. 44; Colombia, a. 101; Costa Rica, a. 107; Chile, a. 43; República Dominicana, a. 24; Ecuador, a. 57: dos años los que representan a las provincias; Haití, a. 92; Honduras, a. 196.

– Tres años en El Salvador, a. 124 y México, a. 51.

César Quintero critica la larga duración de los diputados panameños y que ellos sean elegidos simultáneamente con el presidente, porque tal situación entorpece la votación, complica los escrutinios, favorece los fraudes y demora las proclamaciones.²⁰⁸

c) Los diputados o representantes son reelegibles en Argentina, a. 42; Colombia, a. 101; Chile, a. 47; Ecuador, a. 57; El Salvador, a. 124; Guatemala, a. 162; Haití, a. 92; Paraguay, a. 136. La reelección está implícita en el silencio de la ley en: Bolivia, Brasil, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

En tanto que no son reelegibles en forma sucesiva en: Costa Rica, a. 107 y México, a. 59.

d) Estas Cámaras se renuevan completamente al término del mandato en: Bolivia, a. 60; Chile, a. 43; El Salvador, a. 124; Haití, a. 92; México, a. 51; Perú, a. 167. Dicha renovación se produce por silencio normativo en: Brasil, Colombia, Costa Rica: en el caso de la Asamblea, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela. La renovación es por mitades cada dos años en Argentina (a. 42).

e) Son requisitos para ser diputados o representantes:

– Tener veinticinco años (Argentina, a. 40; Bolivia, a. 61; Colombia, a. 100; República Dominicana, a. 22; Ecuador, a. 57: sólo los que representan a las provincias; El Salvador, a. 126; Haití, a. 91; Paraguay, a. 152; Perú, a. 171; Uruguay, a. 90). Tener veintiún años (Brasil, a. 14; Costa Rica, a. 108; Chile, a. 44; Honduras, a. 198; México, a. 55; Nicaragua, a. 134; Panamá, a. 147 y Venezuela, a. 152). Tener treinta años (Ecuador, a. 57).

²⁰⁸ *Op. cit.*, nota 14, p. 107.

– Ser ciudadano en ejercicio (Argentina, a. 40: se exigen cuatro años; Brasil, a. 14; Colombia, a. 100; Costa Rica, a. 108; Chile, a. 44; República Dominicana, a. 22; Ecuador, a. 57; El Salvador, a. 126: se exige que sean los cinco años anteriores a la elección; Guatemala, a. 162; Haití, a. 91; Honduras, a. 198; México, a. 55; Nicaragua, a. 134; Panamá, a. 147; Perú, a. 171; Uruguay, a. 90).

– Ser natural de la provincia que lo elija (Argentina, a. 40: o con dos años de residencia inmediata en ella).

– Ser nativo (Bolivia, a. 61; Brasil, a. 14; Ecuador, a. 57; El Salvador, a. 126; Guatemala, a. 162; Haití, a. 91: y no haber renunciado a la nacionalidad; Honduras, a. 198; México, a. 55; Nicaragua, a. 134; Paraguay, a. 152; Perú, a. 171 y Venezuela, a. 152).

– Haber cumplido con los deberes militares (Bolivia, a. 61).

– Tener residencia en el Distrito que lo elige (Brasil, a. 14; Chile, a. 44: se exigen dos años; República Dominicana, a. 25: cinco años en el caso de los naturalizados; Ecuador, a. 57: se exigen tres años para representar a las provincias; Haití, a. 91: dos años; Honduras, a. 198: cinco años; México, a. 55: seis meses; Panamá, a. 147: un año).

– Estar inscrito en el Registro Cívico (Bolivia, a. 61; Brasil, a. 14).

– Ser postulado por un partido político (Bolivia, a. 61: o por agrupaciones reconocidas; Brasil, a. 14: sólo ser afiliado; Ecuador, aa. 37 y 56: se exige para la postulación como para la afiliación partidaria).

Comentando la exigencia ecuatoriana, Hernán Salgado Pesantes se pronuncia contra de la afiliación obligatoria para ser candidato, criterio al cual nos adherimos, porque de lo contrario se le imprime un carácter corporativo y cerrado al quehacer político, impidiendo la postulación de candidatos extrapartidarios.²⁰⁹

– Ser propietario de un bien en el Distrito que lo elige, y ejercer una profesión o industria (Haití, a. 91).

– Haber cursado la enseñanza media (Chile, a. 44; El Salvador, a. 126: se exige además ser de notoria honradez e instrucción).

– Ser hijo de padre o madre nativos (El Salvador, a. 126).

– Ser de estado seglar (Honduras, a. 198).

– Los mismos requisitos que para ser elegido senador (República Dominicana, a. 25).

f) Los naturalizados pueden ser diputados en: Argentina, a. 40; Colombia, implícito en el a. 100; Costa Rica, a. 108: con diez años de residencia; Chile, implícito en el a. 44; República Dominicana, a. 25;

²⁰⁹ *Op. cit.*, nota 162, p. 281.

Panamá, a. 147: siempre que tengan quince años de residencia en el país; Uruguay, a. 90: con cinco años de ejercicio.

g) Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

– Fiscalizar los actos del gobierno (Chile, a. 48.1: la modalidad fiscalizadora opera únicamente a través de observaciones a ser transmitidas por escrito, con obligación de respuesta en treinta días). Alejandro Silva Bascuñán destaca en esto una restricción al poder de control legislativo, porque, salvo que la índole de la respuesta determinare el juicio político, dichas observaciones resultarán irrelevantes. También se destaca como una grave limitación a dicho poder la posibilidad de que los legisladores sean separados de su cargo por el Tribunal Constitucional (integrado por dos militares) cuando él considere, sin posibilidad de revisión alguna, que aquéllos han violado la Constitución o alterado el orden público (a. 57.5 y 6). Podemos también destacar que al Senado le está expresamente prohibida la potestad de controlar al gobierno (a. 49: según el texto originario de 1980 tampoco podía emitir opinión sobre los actos del gobierno, restricción suprimida en 1989).²¹⁰

– Hacer efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros o de los ministros (Perú, a. 226 y Venezuela, a. 153).

– Ejercer el derecho de acusar a los sometidos a juicio político (Argentina, a. 45; Bolivia, a. 62.4; Brasil, a. 51.1; Colombia, a. 102; Chile, a. 48.2; República Dominicana, a. 26; Haití, a. 93; México, a. 74.V: incluye la potestad para autorizar el enjuiciamiento penal de dichos funcionarios; Paraguay, a. 153.4; Perú, a. 183; Uruguay, a. 93).

– Tener iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas (Argentina, a. 44; Bolivia, a. 59.3 y 14: sólo sobre la ley de presupuesto; Chile, a. 62: incluye también el presupuesto; México, a. 72.h; Paraguay, a. 153: incluye además, las leyes sobre monedas, bancos y empréstitos, pero no sobre reclutamiento de tropas; Venezuela, a. 153: sobre presupuesto, pero no incluye la ley sobre reclutamiento).

– Elegir a los magistrados de la Corte Suprema entre la terna propuesta por el Senado: Bolivia, a. 62.1; Brasil, a. 51.V: sólo a los miembros de la República y sin terna; Colombia, a. 102: únicamente al procurador y al contralor general, al primero en terna que le presenta el presidente.

– Tener iniciativa en los planes de desarrollo del gobierno (Bolivia, a. 59.4).

²¹⁰ La opinión de Alejandro Silva Bascuñán puede consultarse en el trabajo que de él apareció en *Constitución 80 . . . , cit.*, nota 15, p. 3.

- Aprobar empréstitos o contratos relativos a la explotación de riquezas nacionales (Bolivia, a. 59.5).
- Considerar la rendición de cuentas del Ejecutivo acerca de lo cumplido durante el Estado de sitio (Bolivia, a. 62.3).
- Proponer temas para la designación de presidentes de entidades económicas y sociales del Estado (Bolivia, a. 62.5).
- Recibir la rendición de cuentas del presidente cuando éste no lo hiciera al Congreso dentro de los sesenta días de la apertura de sesiones (Brasil, a. 51.II).
- Aprobar el presupuesto de egresos (México, a. 74.IV).
- Aprobar la cuenta de inversión del presupuesto (Colombia, a. 102; México, a. 74.IV; Paraguay, a. 153: no tanto como facultad de aprobación sino para tomar medidas en el caso de que surjan malos manejos de la rendición).
- Erigirse en Colegio Electoral para intervenir en la elección de presidente de la República (México, a. 74.I).
- Vigilar a la Contaduría Mayor y nombrar sus empleados (a. 74.II y III).

2) *La Cámara de Senadores* (Argentina, a. 46; Bolivia, a. 63; Brasil, a. 46; Colombia, a. 53; Chile, a. 45; República Dominicana, a. 21; Haití, a. 94; México, a. 56; Paraguay, a. 150; Perú, a. 165; Uruguay, a. 94 y Venezuela, a. 148).

a) Se encuentra integrada por representantes de cada provincia o unidad territorial (Argentina, a. 46: y dos por la capital federal; Bolivia, a. 63: tres, dos por la mayoría y uno por la minoría; Brasil, a. 46: tres senadores por cada estado y por el Distrito Federal; Colombia, a. 93: dos por cada departamento y uno por cada doscientos mil habitantes o fracción; Chile, a. 45: dos por cada región electoral; República Dominicana, a. 21: uno por cada provincia y por el Distrito Federal; Haití, a. 94.1: tres por departamento; México, a. 56: dos por cada estado y por el Distrito Federal; Paraguay, a. 150; Perú, a. 166: sesenta senadores, más los ex presidentes que no forman quórum; Uruguay, a. 94: treinta senadores; Venezuela, a. 148: dos por cada estado y por el Distrito Federal, más los senadores por la minoría que fije la ley y los ex presidentes de la República, siempre que hubieren cumplido la mitad del periodo, salvo que hubieren sido condenados por delitos en el desempeño de sus funciones).

En Chile el Senado está compuesto, además de los electos por el pueblo, por senadores que representan a diversos sectores (ex ministros, ex

comandantes y ex magistrados), otorgándole un carácter netamente corporativo al cuerpo (a. 45). Se advierte, además, que los senadores de origen corporativo más los que elige el presidente son mayoría en relación con los electos por el pueblo.

b) Los senadores son elegidos:

– Por las legislaturas de cada provincia o distrito (Argentina, a. 46), por las regiones (Perú, a. 166).

– Directamente por el pueblo (Bolivia, a. 63; Brasil, a. 46: por el principio mayoritario; Colombia, a. 171; Chile, a. 45; República Dominicana, a. 17; Haití, a. 94; México, a. 56; Paraguay, a. 150; Uruguay, a. 94 y Venezuela, a. 148).

– Por la Corte Suprema (Chile, a. 45: tres entre sus ex integrantes y un ex contralor).

– Por el Consejo de Seguridad (Chile, a. 45: tres, entre los ex comandantes de las Fuerzas Armadas).

– Por el presidente de la República (Chile, a. 45: dos, uno entre los ex ministros y otro entre los ex rectores).

c) Los senadores duran en sus funciones:

– Cuatro años: Bolivia, a. 65; Colombia, a. 95; República Dominicana, a. 21.

– Cinco años: Paraguay, a. 136; Perú, a. 166; Uruguay, a. 97; Venezuela, implícito en el a. 135.

– Seis años: Haití, a. 95; México, a. 56: implícito en ese texto.

– Ocho años: Brasil, a. 46; Chile, a. 45.

– Nueve años: Argentina, a. 48.

d) Son requisitos para ser senador:

– Ser nativo: Brasil, a. 14; Colombia, a. 94; Haití, a. 96; México, a. 58; Paraguay, a. 150; Perú, a. 171; Uruguay, a. 98; Venezuela, a. 149.

– Tener la edad de: veinticinco años: República Dominicana, a. 22; treinta años: Argentina, a. 47; Colombia, a. 94; Haití, a. 96; México, a. 58; Uruguay, a. 98; Venezuela, a. 149; treinta y cinco años: Bolivia, a. 64; Brasil, a. 14; Perú, a. 171; cuarenta años: Chile, a. 46; Paraguay, a. 150.

– Ser ciudadano en ejercicio: Argentina, a. 47: durante seis años; Colombia, a. 94; Chile, a. 46; República Dominicana, a. 22.

– Haber ocupado un alto cargo público o, al menos, haber ejercido durante cinco años una profesión con título universitario: Colombia, a. 54: modo concreto de regular la idoneidad.

– No estar condenado judicialmente, salvo por delitos políticos: Colombia, a. 54.

– Tener dos años de residencia en la región: Chile, a. 46; República Dominicana, a. 22: cinco años; Haití, a. 96: cuatro años.

– Y, además, los mismos requisitos que para ser diputado: Argentina, a. 47; Bolivia, a. 64; Brasil, a. 14; Chile, a. 46; Haití, a. 96; México, a. 58; Perú, a. 171; Uruguay, a. 98.

e) El Senado tiene las siguientes atribuciones exclusivas:

– Sustancia el juicio político (Argentina, a. 51; Bolivia, a. 66.1; Brasil, a. 52.I y II; Colombia, aa. 96 y 97; Chile, a. 49.1 y 8; República Dominicana, a. 23.5; Haití, a. 97; México, a. 76.VII; Paraguay, a. 151; Perú, a. 184; Uruguay, a. 102; Venezuela, a. 150).

– Rehabilita a quienes hubieran perdido la ciudadanía (Bolivia, a. 66.2; Chile, a. 49.4).

– Autorizar a los nacionales a ejercer empleos o recibir honores del extranjero (Bolivia, a. 66.3).

– Decreta honores públicos (Bolivia, a. 66.5).

– Aprueba las patentes o impuestos municipales (Bolivia, a. 66.4).

– Propone ternas para la designación de jueces de la Corte y otros altos funcionarios (Bolivia, aa. 66 y 67; Haití, a. 97).

– Ratifica el nombramiento de los ministros (México, a. 76.II: acuerdo ministerial que equivale a una investidura).

– Presta acuerdos para la designación de magistrados, embajadores y oficiales de las Fuerzas Armadas (Argentina, a. 86.5, 10 y 16; Bolivia, a. 66.10: sólo a embajadores; Brasil, a. 52.III y IV: no a los oficiales; Chile, a. 49.5: para el contralor general; República Dominicana, a. 23: sólo para los diplomáticos; México, a. 76.II y VIII: incluye únicamente a los miembros de la Corte y a los empleados superiores de Hacienda, pues el a. 79 le otorga los otros acuerdos a la Comisión Permanente; Paraguay, a. 151: en el caso de los jueces tan sólo respecto de los miembros de la Corte; Venezuela, a. 150: entre los magistrados sólo al procurador general).

– Elegir magistrados entre ternas presentadas por la Corte (Bolivia, a. 66.11; República Dominicana, a. 23).

– Autoriza la declaración del estado en caso de ataque exterior (Argentina, a. 86.19).

– Autoriza operaciones externas de naturaleza financiera: federales, estatales o municipales (Brasil, a. 52.V).

– Fija el límite de la deuda consolidada y de las operaciones de crédito interno y externo de la Unión, estatal o municipal, así como el de la deuda mobiliaria de los estados y municipal (Brasil, a. 52.VI, VII, VIII y IX).

– Exonera al procurador general de la República (Brasil, a. 52.XI).

- Elige dos integrantes del Consejo de la República (Brasil, a. 52. XIV).
- Admite o no las renunciaciones del presidente o del vicepresidente de la República (Colombia, a. 98.1; Chile, a. 49.7).
- Concede licencia al presidente de la República (Colombia, a. 98.3).
- Autoriza a declarar la guerra (Colombia, a. 98.6).
- Autoriza nuevas demarcaciones territoriales (Colombia, a. 98.5).
- Autoriza que los ministros sean juzgados cuando hubieren sido demandados por particulares damnificados por aquéllos en el ejercicio de sus funciones (Chile, a. 49.2).
- Conoce de las contiendas de competencias entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia (Chile, a. 49.3); a solicitud de los propios poderes en conflicto o cuando se haya interrumpido el orden constitucional por las armas (México, a. 76.VI: intento mexicano de evitar los golpes de Estado abriendo una instancia jurisdiccional frente a los sucesos).
- Presta acuerdo para que el presidente se ausente del país (Chile, a. 49.6).
- Declara la inhabilidad del presidente de la República o del electo (Chile, a. 49.7).
- Llena la vacancia del cargo del presidente de la República (Chile, a. 49.9).
- Asesora con dictámenes al presidente de la República (Chile, a. 49.10).
- Autoriza al presidente de la República a movilizar fuera de los estados federados a la Guardia Nacional y a fijar las Fuerzas (México, a. 76.IV) y a salir fuera del territorio de la República (Venezuela, a. 150).
- Declara la necesidad de nombrar un gobernador provincial en los estados y lo designa a propuesta en terna por el presidente (México, a. 76.V); esto equivale a la intervención federal.
- Tiene la iniciativa legislativa exclusiva en materia de defensa nacional, aprobación de tratados internacionales, expropiaciones y limitación a la propiedad inmobiliaria (Chile, a. 62: tan sólo en materia de amnistía e indultos; Paraguay, a. 151; Venezuela, a. 150: sólo relativa a tratados).
- Autoriza la entrada y salida de fuerzas militares extranjeras y nacionales del país (Colombia, a. 98; México, a. 76.III; Paraguay, a. 151; Venezuela, a. 150).
- Autoriza la enajenación de bienes inmuebles del dominio privado de la nación (Venezuela, a. 150).

— Autoriza a los funcionarios públicos a aceptar honores o recompensas de gobiernos extranjeros (Venezuela, a. 150).

— Acuerda a los nacionales ilustres los honores del Panteón Nacional.

3) *¿Quiénes están inhabilitados para ser diputados o senadores?*

a) El presidente de la República, ministros y altos magistrados judiciales (Argentina, a. 91: referido a los ministros; Brasil, a. 14; salvo los magistrados; Colombia, a. 108; Costa Rica, a. 109; Chile, a. 54: no hace referencia al presidente; Ecuador, a. 58; El Salvador, a. 127; Guatemala, a. 164; Honduras, a. 199; México, a. 55: no se menciona al presidente; Perú, a. 172: tampoco se menciona al presidente; Uruguay, a. 91: pero un senador puede ser convocado a la presidencia, en forma transitoria; Venezuela, a. 140).

b) Los gobernadores de provincia o de los estados (Argentina, a. 65; Brasil, a. 14; Colombia, a. 108; Chile, a. 54; México, a. 55: aunque renunciare a su cargo; Perú, a. 172; Venezuela, a. 140: incluye a los gobernadores territoriales y a los secretarios de la gobernación).

c) Los gerentes de instituciones autónomas (Costa Rica, a. 109; Perú, a. 172; Uruguay, a. 91; Venezuela, a. 140).

d) Los magistrados en general (Colombia, a. 108: salvo los de fuera de la jurisdicción; Costa Rica, a. 109; Chile, a. 54: los jueces de letras y los integrantes del Ministerio Público; El Salvador, a. 127; Guatemala, a. 164; Honduras, a. 199: según lo fije la ley; México, a. 55: respecto de los diputados de su distrito; Perú, a. 172: y los integrantes del Ministerio Público y el contralor general; Uruguay, a. 91).

e) Los militares en servicio (Costa Rica, a. 109; Guatemala, a. 164; Bolivia, a. 50; Ecuador, a. 58; Honduras, a. 198; México, a. 55.IV; Perú, a. 172).

f) Los parientes del presidente hasta el segundo grado (Costa Rica, a. 109; El Salvador, a. 127: incluye hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; *idem* en Guatemala, a. 164; *idem* en Honduras, a. 199: extensivo a los parientes de todos los inhabilitados; Brasil, a. 14: *idem* en el territorio de jurisdicción del titular).

g) Los inalistables (como electores) y los analfabetos (Brasil, a. 14).

h) Las autoridades bancarias (Ecuador, a. 58; Chile, a. 54: referidos al banco central).

i) Los contratistas del Estado (Ecuador, a. 58; El Salvador, a. 127; Guatemala, a. 164; Bolivia, a. 50; Colombia, a. 111: o quienes hagan negocios con el Estado; Chile, a. 54; Haití, a. 131: o sus representantes; Honduras, a. 199).

j) Los ministros del culto (Ecuador, a. 58; Argentina, a. 65; Bolivia, a. 50; México, a. 55).

- k) Los apoderados de compañías extranjeras (Ecuador, a. 58).
- l) Los administradores de fondos públicos mientras tuvieran pendientes cuentas (El Salvador, a. 127; Bolivia, a. 50).
- m) Los deudores de la Hacienda Pública (El Salvador, a. 127; Bolivia, a. 50; Haití, a. 91; Honduras, a. 199).
- n) Los condenados judicialmente (Bolivia, a. 61: salvo rehabilitación por el Senado; Colombia, aa. 94 y 100: salvo los delitos políticos; Guatemala, a. 164: en juicio de cuentas no saldadas; Haití, a. 91; Panamá, a. 147: por delitos contra la administración pública o contra la libertad del sufragio).
- ñ) Los alcaldes (Colombia, a. 108; Chile, a. 54: y los consejales; Perú, a. 172: los prefectos y subprefectos; Uruguay, a. 91: intendentes y miembros de juntas locales y departamentales; Brasil, a. 14: los prefectos).
- o) En general, todos los empleados públicos (Bolivia, a. 50; Colombia, a. 108: salvo los de fuera de la circunscripción electoral; Chile, a. 55: incluyendo a los de entes descentralizados; Ecuador, a. 58; Haití, a. 132; Honduras, a. 159: según lo fije la ley; Uruguay, a. 91; Venezuela, a. 140).
- p) Los directores gremiales o vecinales (Chile, a. 54).
- q) Los directores o administradores de empresas descentralizadas (Honduras, a. 199; Venezuela, a. 140: o de empresas donde el Estado tenga participación decisiva, salvo cargos accidentales, electorales, asistenciales o docentes).

En Colombia las inhabilidades duran hasta un año después de haber cesado las mismas (aa. 108 y 111); en Costa Rica hasta los seis meses (a. 109); en Chile, a. 54: desde dos años antes de la elección, no pudiendo volver al cargo hasta dos años después, si no fueron electos; en Haití, seis meses, a. 132; en Perú, seis meses, a. 172; en Venezuela, tres meses, a. 140; en Brasil, a. 14, seis meses.

4) *¿Qué incompatibilidades tienen los legisladores desde que asumen su cargo?*

a) No pueden recibir empleos de escala (del escalafón) del Ejecutivo (Argentina, a. 64: los restantes, que estén fuera del escalafón, los pueden recibir con autorización de la respectiva Cámara; Bolivia, a. 54: en general ningún tipo de empleo, incluso de entes descentralizados; Brasil, a. 54: también establece una prohibición amplia; Colombia, a. 109: *idem*, prohibición amplia; Colombia, a. 109: *idem*, prohibición amplia; Costa Rica, a. 111: salvo para cargos en delegaciones internacionales; Chile, a. 56: hasta seis meses después de haber cesado, pero pueden ser designados presidente, ministros y diplomáticos con retención del cargo, aun-

que no ejercerlo; República Dominicana, a. 18; Ecuador, a. 62: salvo la docencia universitaria; El Salvador, a. 127; Haití, a. 129: en general ningún cargo del Estado; *idem* en Honduras, a. 203. Establecen también una prohibición amplia: México, a. 62: salvo para las funciones transitorias; Panamá, a. 150; Perú, a. 173; Uruguay, a. 122: salvo consentimiento de las Cámaras; la incompatibilidad dura hasta un año de terminadas sus funciones (a. 125).

b) No pueden adquirir, arrendar bienes públicos ni contratar con el Estado (Bolivia, a. 54; Brasil, a. 54: la prohibición incluye a los directores o asesores de las empresas que contratan; Colombia, a. 109; Costa Rica, a. 112; Chile, a. 57: incluye a quienes litigaren contra el Estado; El Salvador, a. 128; Honduras, a. 204; Nicaragua, a. 135; Panamá, a. 152: se exceptúan los contratos de uso personal, cuando se hicieren por licitación o cuando se hicieren en el ejercicio de la profesión de abogado; Perú, a. 173; Uruguay, a. 124).

c) No pueden ser titulares de más de un cargo electivo (Brasil, a. 54; Colombia, a. 108; Costa Rica, a. 112; Uruguay, a. 123).

d) No pueden ser ministros (Argentina, a. 91: salvo en forma temporaria, por interpretación del a. 64; Brasil, a. 56; Colombia, a. 109; El Salvador, a. 129; Honduras, a. 203; Panamá, a. 150; Costa Rica, a. 111; Perú, a. 173: con autorización de la Cámara respectiva; Uruguay, a. 122; Venezuela, a. 141: con expresa indicación de que no se autoriza el ejercicio simultáneo de los cargos).

e) No pueden ser gobernadores (Argentina, a. 65 y Venezuela, a. 141); salvo en forma temporaria (Brasil, a. 56; Colombia, a. 109; Uruguay, a. 122).

f) No pueden ser embajadores o diplomáticos, salvo en forma transitoria en: Brasil, a. 56; Colombia, a. 109; El Salvador, a. 129; Honduras, a. 203; Panamá, a. 150; Perú, a. 173; Venezuela, a. 141: sin ejercicio temporario de los cargos.

g) No pueden ser directores de bancos o de sociedades anónimas (Chile, a. 57; Perú, a. 174: se incluye a las empresas públicas o de economía mixta).

h) No pueden ser gerentes de entes descentralizados (Honduras, a. 203; Panamá, a. 150: salvo que lo fuera por tiempo determinado).

i) No pueden realizar actividades estudiantiles con el objeto de atentar contra su normal funcionamiento (Chile, a. 57).

j) No pueden ejercer su profesión durante su mandato (Ecuador, a. 62; Perú, a. 174: siempre que lo hagan ante los órganos del Ejecutivo; *idem*, en este último sentido, en Uruguay, a. 124).

c. ¿Cómo quedan unificadas competencialmente las dos Cámaras legislativas en el bicameralismo?

Ello ocurre a partir de la unificación en un solo cuerpo de los diputados o representantes con los senadores, de modo tal que se forme una suerte de asamblea legislativa conjunta, a la cual se le asignan determinadas atribuciones, por lo general de carácter excepcional y de alta trascendencia pública. De ese modo, el bicameralismo se convierte en unicameralismo, aunque no sea la forma regular de la actuación parlamentaria.

Las competencias que le han sido asignadas a estas “asambleas” conjuntas son las siguientes:

1) Inaugurar y clausurar las sesiones del Congreso (Bolivia, a. 68.1; Brasil, a. 57.3.I; Haití, a. 98.1).

2) Recibir el informe sobre el estado de la nación y el programa futuro de gobierno por parte del presidente de la República (Argentina, a. 86.11; República Dominicana, a. 29; Haití, a. 98.3; Paraguay, a. 180.10; Perú, a. 211.7; Venezuela, a. 191: el mismo informe lo recibe de los ministros: a. 197).

3) Dispone la censura de la gestión de los ministros (Uruguay, a. 147).

4) Hace el escrutinio de la elección de presidente y vicepresidente de la República y, en segundo turno, la elección de los mismos (Argentina, aa. 83 y 84: esto último en el caso de que el colegio electoral encargado de esa tarea no lograra la mayoría absoluta de votos en primera votación; Bolivia, a. 68.2; República Dominicana, a. 36: sólo el escrutinio de la elección).

5) Elige a los designados para reemplazar al presidente (Colombia, a. 74).

6) Influye diplomáticamente en los compromisos internacionales del Poder Ejecutivo (Bolivia, a. 68.5).

7) Designa a los integrantes de la Corte Suprema (Honduras, a. 303; Uruguay, a. 236; Venezuela, a. 214).

8) Considera las leyes vetadas por el Ejecutivo (Bolivia, a. 68.6; Brasil, aa. 57.3.IV y 66.4; Colombia, a. 88; Venezuela, a. 173).

9) Resuelve sobre la declaración de guerra (Bolivia, a. 68.11; Haití, a. 98.3).

10) Fija los efectivos de las Fuerzas Armadas (Bolivia, a. 68.8).

11) Considera los proyectos de ley que, estando aprobados por la Cámara de origen, no lo fueren en la revisora (Bolivia, a. 68.9; Uruguay, a. 135; Venezuela, a. 167); y considera los proyectos de urgente tratamiento (Uruguay, a. 168.7).

12) Aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social (Venezuela, enmienda 2).

13) Interviene con motivo de la declaración y aplicación o mantenimiento del Estado de sitio (Bolivia, a. 68.11; Uruguay, a. 168.17; Haití, a. 98.3).

14) Conoce sumariamente de los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones por el presidente y vicepresidente de la República, ministros, diplomáticos y contralor general (Bolivia, a. 68.12): en este caso ya no se trata del juicio de remoción a dichos funcionarios, sino del juicio penal, ante lo cual funciona como un tribunal de justicia, luego de la remoción.

15) Aprueba o rechaza los tratados internacionales (Haití, a. 98.3).

16) Reforma la Constitución (Haití, a. 98.3).

17) Cambia la capital del Estado o el asiento del gobierno (Haití, a. 98.3).

18) Concurre a la formación del Consejo Electoral Permanente (Haití, a. 98.3).

19) Transfiere competencias a entes internacionales de carácter regional (Costa Rica, a. 121.4).

20) Toma conocimiento de la proclamación del presidente electo por el Tribunal Calificador (Chile, a. 27).

21) Toma juramento al presidente y al vicepresidente de la República (Argentina, a. 80; Bolivia, a. 68.3; Brasil, a. 57.3.III; Colombia, a. 74; República Dominicana, a. 36; México, a. 87; Paraguay, a. 176.b; Uruguay, a. 158; Venezuela, a. 186).

22) Admite o rechaza la renuncia del presidente y del vicepresidente de la República (Bolivia, a. 68.4; República Dominicana, aa. 36 y 57).

23) Dicta el reglamento común para ambas Cámaras (Brasil, a. 57.3.II; Venezuela, a. 138).

24) Realiza actos conmemorativos (República Dominicana, a. 29).

25) Fija las remuneraciones de los legisladores (Uruguay, a. 117), del presidente y del vicepresidente de la República y de los intendentes (Uruguay, a. transitorio D).

26) Dispone la prórroga de las sesiones ordinarias (Venezuela, a. 154).

27) Autoriza gastos no previstos en el presupuesto nacional (Venezuela, aa. 227 y 190.14).

d. *¿Quién preside la Asamblea legislativa?*

El presidente del Senado en: Argentina, a. 80; Brasil, a. 57: en forma implícita; República Dominicana, a. 35; Haití, a. 99.5; Paraguay, a. 139; Uruguay, a. 104; Venezuela, a. 138.

e. *¿Cuáles son las atribuciones del Congreso o de las Asambleas legislativas?*

Haremos una clasificación comparativa de las atribuciones de estos cuerpos, de acuerdo con las materias principales que definen su contenido. Anotamos que en el caso de Haití las atribuciones de su Asamblea Nacional han sido ya reseñadas al considerar a dicho cuerpo como cámara única dentro del sistema bicameral.

1) *Atribuciones políticas o de gobierno:*

a) Controlar al Poder Ejecutivo cuando él se exorbite en sus atribuciones con motivo de la delegación legislativa (Brasil, a. 49.5: o en general la actuación del Ejecutivo: a. 49.10; Ecuador, a. 59.C: también en forma general; Paraguay, a. 149.18: se incluye la aprobación, modificación o derogación de los decretos-leyes; Cuba, a. 73.ch: se incluye la revocación de los decretos-leyes del Consejo de Estado).

b) Formular interpelaciones y censuras a los miembros, ministros o secretarios de Estado (Costa Rica, a. 121.24; República Dominicana, a. 37.22: sólo la interpelación; El Salvador, a. 131.34 y 37; Guatemala, aa. 166 y 167; Panamá, a. 155.7 y 9; Uruguay, a. 85.19: la Asamblea General únicamente censura, las Cámaras pueden interpelar).

c) Aprueba o desaprueba los informes de labores del Ejecutivo (El Salvador, a. 131.18: y de otros altos funcionarios del Estado: a. 131.36; Honduras, a. 205.20: su conducta administrativa; Nicaragua, a. 138.15; Cuba, a. 73.g).

d) Elegir y revocar a las altas autoridades del Estado: jefe de Estado y del gobierno, autoridades de la Asamblea y del Consejo de Estado (Cuba, a. 73.k, l, ll y o).

e) Fiscalizar a todos los órganos del Estado y del gobierno (Cuba, a. 73.p; incluidos los Tribunales, la Fiscalía General y las Asambleas Provinciales: a. 73.g).

f) Solicitar informes a los ministros y demás funcionarios del Estado (Nicaragua, a. 138.4).

g) Elegir el lugar donde deban residir las primeras autoridades de la nación (Uruguay, a. 85.16); esta cláusula indica que la capital en el Uruguay no se puede cambiar sino por reforma de la Constitución; el Congreso sólo puede hacerlo en la primera oportunidad.

h) Conferir poderes extraordinarios y temporarios al presidente de la República (Colombia, a. 76.12; Panamá, a. 153.16: en receso de la Asamblea).

i) Otorgar poderes especiales a las Asambleas Departamentales (Colombia, a. 76.7).

j) Delegar facultades legislativas al presidente, durante su receso (Nicaragua, a. 138.16).

k) Interpretar la Constitución (Ecuador, a. 59.c; Perú, a. 186.1: se trata de una potestad que, si no es cumplida con motivo de un caso judicial, ella será ejercida en oportunidad de la sanción legislativa).

l) Conceder permisos al presidente y al vicepresidente de la República (Ecuador, a. 59.i).

m) Expedir y organizar la emisión del Pacto Social (Panamá, a. 153.13).

n) Admitir o desechar los motivos de dimisión del presidente o del vicepresidente de la República (Argentina, a. 67.18; y declarar el caso de realizar una nueva elección; Costa Rica, a. 121.8; Ecuador, a. 59.g; y de otros altos funcionarios; El Salvador, a. 131.15; Guatemala, a. 165.e; México, a. 73.XXVII).

ñ) Conceder amnistías (Argentina, a. 67.17; Bolivia, a. 59.19: también indultos; Brasil, a. 48.8: no son susceptibles de gracia o amnistía los delitos de terrorismo, de aplicación de torturas, el tráfico de estupefacientes y los crímenes infamantes —hediondos—: a. 5.XLIII; Colombia, a. 76.19: también indultos, en ambos casos por delitos políticos; *idem* en Costa Rica, a. 121.21: salvo los delitos electorales; Chile, a. 60.16; República Dominicana, a. 37.2: por delitos políticos; Ecuador, a. 59.k: e indultos por delitos comunes y las amnistías por delitos políticos; El Salvador, a. 131.26: e indultos por delitos políticos o comunes; Guatemala, a. 171.g: por delitos políticos y comunes conexos; *idem* en Honduras, a. 205.16; México, a. 73.XXII; Nicaragua, a. 138: amnistías e indultos; Panamá, a. 153.6: por delitos políticos; Paraguay, a. 149.12; Perú, a. 186.6; Uruguay, a. 85.14: e indultos; Cuba, a. 73.t. Nosotros consideramos a la amnistía como un acto de alto contenido político, pero con función jurisdiccional; en cambio, lo más selecto de la doctrina no le reconoce este último carácter.²¹¹

o) Decretar honores (Argentina, a. 67.17; Colombia, a. 76.17; Costa Rica, a. 121.16; Chile, a. 60.5; El Salvador, a. 131.22: y autoriza a recibirlos, a. 131.23; Guatemala, a. 171.e; Honduras, a. 205.17 y 31: y autoriza a recibirlos; Nicaragua, a. 138.13 y 19; Uruguay, a. 85.13).

p) Apreciar las concesiones de emisoras (Brasil, a. 49.12).

q) Autorizar el refrendo o el plebiscito (Brasil, a. 49.15; Cuba, a. 73.b y u).

²¹¹ Véase el trabajo de Pérez Guilhou, en *Constitución 80...*, cit., nota 15, p. 313.

r) Fijar la política internacional (Cuba, a. 73.b).

s) Promover el progreso de las ciencias y de las artes (Costa Rica, a. 121.18; México, a. 73.XXIV).

t) Nombrar comisiones de investigación (Costa Rica, a. 121.23; El Salvador, a. 131.32; Guatemala, a. 71.m; Honduras, a. 205.21; Nicaragua, a. 138.18; Panamá, a. 155.6).

u) Designar un presidente provisional en caso de acefalía temporal (El Salvador, a. 131.26 y 17; y desconoce a quien se ha excedido en sus funciones; Guatemala, a. 165.g; sólo está previsto dicho desconocimiento; México, a. 73.XXVI; Nicaragua, a. 138.22).

v) Decretar o modificar los símbolos patrios (Chile, a. 60.6; El Salvador, a. 131.33; Honduras, a. 205.44; México, a. 73.XXIX; Nicaragua, a. 138.12; Venezuela, a. 136.3).

w) Convocar a elecciones generales (Guatemala, a. 169).

x) Fijar las directivas y bases de la educación nacional (Venezuela, a. 136.16).

y) Velar por su competencia normativa frente a la de los otros poderes (Brasil, a. 49.11).

2) *Atribuciones de organización:*

a) Fijar las competencias no establecidas en la Constitución (El Salvador, a. 131.21).

b) Crear o suprimir empleos (Argentina, a. 67.17; Bolivia, a. 59.17; Brasil, a. 48.10 y 11; Colombia, a. 76.9; El Salvador, a. 131.9; y fijar sus sueldos; México, a. 73.XI; Panamá, a. 153.12 y 2; y fijar sus sueldos; Uruguay, a. 85.13).

c) Reformar la Constitución o declarar la necesidad de su reforma (Argentina, a. 30; Bolivia, a. 230; Brasil, a. 60; Colombia, a. 218; Costa Rica, a. 195; Cuba, a. 141; Chile, aa. 116 y 117; República Dominicana, a. 37.16; El Salvador, a. 248; Ecuador, a. 143; Guatemala, a. 278; Haití, a. 282; Honduras, a. 373; México, a. 135; Nicaragua, a. 191; Panamá, a. 308; Paraguay, a. 220).

d) Establecer tribunales de justicia (Argentina, a. 67.17; Brasil, a. 48.9; y crear cargos del Ministerio Público; Costa Rica, a. 121.20; República Dominicana, a. 37.10 y 11; El Salvador, a. 131; México, a. 73.XXIX; en lo contencioso administrativo; Paraguay, a. 149.13; Uruguay, a. 85.2; Venezuela, a. 136.23).

e) Establecer correos (Argentina, a. 13; México, a. 73.XVII; y oficinas sobre vías de comunicación; *idem* en Venezuela, a. 136.2).

f) Crear y suprimir aduanas (Argentina, a. 67.9; Honduras, a. 205.42).

g) Crear nuevas provincias u otras divisiones territoriales (Argentina, a. 67.14; y fijar sus límites; Bolivia, a. 59.18; Brasil, a. 48.6; Colombia,

a. 76.5; Chile, a. 60.11: modificar la división política y administrativa del país; República Dominicana, a. 36.6; México, a. 73.I, II y IV: o admitir nuevos estados ya existentes y arreglar sus límites; Nicaragua, a. 138.20; Panamá, a. 153.7; Paraguay, a. 149.3; Perú, a. 186.7; Uruguay, a. 85.9: y fijar sus límites; Cuba, a. 73).

h) Organizar el Distrito Federal y los territorios nacionales (Argentina, a. 67.14; México, a. 73.VI; Venezuela, a. 136.6).

i) Organizar las milicias que se convoquen en las provincias y que estuvieren al servicio de la nación (Argentina, a. 67; Uruguay, a. 85.15).

j) Reglamentar el gobierno de las Fuerzas Armadas (Argentina, a. 67.23; México, a. 73.XV; Paraguay, a. 149.14; Venezuela, a. 136.11).

k) Dictar los códigos de fondo (Argentina, a. 67.11: si bien esta atribución no se refiere a la organización del Estado, si lo hace respecto de las relaciones civiles de los ciudadanos; Colombia, a. 76.2; Chile, a. 60.3 y 4; México, a. 73.XXI: definir los delitos; Panamá, a. 153.1; Paraguay, a. 149.1; Uruguay, a. 85.1; Venezuela, a. 136.24).

l) Dictar la legislación electoral (Paraguay, a. 149.7; Venezuela, a. 136.24).

m) Legislar en los establecimientos de utilidad nacional que posee la nación en las provincias (Argentina, a. 67.27).

n) Dictar leyes orgánicas sobre ciudadanía y nacionalidad (Argentina, a. 67.11; México, a. 73.XVI); telecomunicaciones y radiodifusión (Brasil, a. 48.12; México, a. 73.X; Venezuela, a. 136.4: y sobre expulsión y extradición de extranjeros).

ñ) Cambiar la sede del gobierno (Argentina, a. 3; Brasil, a. 48.7: y su propia sede, a. 49.6; Colombia, a. 76.8; República Dominicana, a. 37.20: el traslado de su sede; Honduras, a. 205.14; México, a. 73.V; Paraguay, a. 149.19).

o) Dictar los estatutos orgánicos de los entes autónomos (Colombia, a. 76.10; Panamá, a. 153.11).

p) Organizar los servicios públicos (Panamá, a. 153.13; Venezuela, a. 136.5: en particular los servicios de identificación y de policía nacional).

q) Aprobar los planes de desarrollo que eleve el Poder Ejecutivo (Bolivia, a. 59.4; Brasil, a. 48.2 y 4; Colombia, a. 76.4; México, a. 73.XXIX; Nicaragua, a. 138.21; Cuba, a. 73.d y f: dirigir la economía nacional).

r) Regular la responsabilidad de los funcionarios públicos (Colombia, a. 76.10).

s) Asegurar la propiedad intelectual (Costa Rica, a. 121.18; Venezuela, a. 136.24).

t) Regular la migración (Argentina, a. 67.16; República Dominicana, a. 37.9; México, a. 73.XVI y XXIX; y la política demográfica; Venezuela, a. 136.24; y sobre colonización).

u) Regular sobre salubridad general (México, a. 73.XVI; Venezuela, a. 136.17).

v) Organizar el cuerpo diplomático (México, a. 73.XX).

w) Regular el urbanismo (Venezuela, a. 136.14).

3) *Atribuciones de política económica:*

a) Fijar el presupuesto de gastos del Estado (Argentina, a. 67.7: anualmente; Bolivia, a. 59.3; Brasil, a. 48.2; Colombia, a. 76.3 y 13; Costa Rica, a. 121.11; Cuba, a. 73.e; República Dominicana, a. 37.12; El Salvador, a. 131.8 y 10; Guatemala, a. 171.b; Honduras, a. 205.32 y 33; Nicaragua, a. 138.6; Panamá, a. 153.4; Paraguay, a. 149.6; Perú, a. 186.4).

b) Aprobar o desechar la cuenta de inversión del presupuesto (Argentina, a. 67.7; Bolivia, a. 59.11; Brasil, a. 49.9; República Dominicana, a. 37.2; Guatemala, a. 171.d; Honduras, a. 205.38 y 40; Panamá, a. 135.8; Uruguay, a. 85.5).

c) Arreglar el pago de la deuda exterior e interior de la nación (Argentina, a. 67.6; Brasil, a. 48.2 y 14; Colombia, a. 76.22; República Dominicana, a. 37.15; Guatemala, a. 171.1; Honduras, a. 205.39; México, a. 73.VIII; Uruguay, a. 85.6; Venezuela, a. 136.24).

d) Regular el sistema monetario: emitir billetes y fijar el valor de las monedas (Argentina, a. 67.5; Bolivia, a. 59.10; Brasil, a. 48.13; Colombia, a. 15; Costa Rica, a. 121.17; Cuba, a. 73.g; Chile, a. 60.12; El Salvador, a. 131.13; Guatemala, a. 171.h; Honduras, a. 205.34; México, a. 73.XVIII: establecer casas de moneda; Panamá, a. 153.8; Paraguay, a. 149.5; Uruguay, a. 85.10; Venezuela, a. 136.7).

e) Establecer un banco central o nacional (Argentina, a. 67.5; México, a. 73.X).

f) Dictar el régimen sobre pesas y medidas (Argentina, a. 67.10; Bolivia, a. 59.10; Colombia, a. 78.15; Costa Rica, a. 121.17; Chile, a. 60.12; Honduras, a. 205.34; México, a. 73.XVIII; Paraguay, a. 149.5; Uruguay, a. 85.10; Venezuela, a. 136.12).

g) Disponer el uso y enajenación de las tierras públicas (Argentina, a. 67.4; Bolivia, a. 59.7 y 8; Brasil, a. 49.17; Colombia, a. 76.11 y 21; Costa Rica, a. 121.14: en general de los bienes propios de la nación; *idem* en Chile, a. 60.10; República Dominicana, a. 36.4: sobre los bienes privados del Estado y, además, su conservación y fructificación; también en Dominicana, a. 37.19; Honduras, a. 205.41; México, a. 73.XIX; Panamá, a. 153.9; Paraguay, a. 149.17; Venezuela, a. 136.10:

incluye minas e hidrocarburos, salinas, ostrales y demás riquezas naturales).

h) Reglar el comercio y la navegación (Argentina, a. 67.12; Honduras, a. 205.43; México, a. 73.IX y X; Paraguay, a. 149.9: referido a la navegación; Venezuela, a. 136.20).

i) Proveer lo conducente a la prosperidad del país (Argentina, a. 67.16: esta cláusula habilita la intervención del Estado en el desarrollo económico; Colombia, a. 76.20; México, a. 73.X; Uruguay, a. 85.3: dictar leyes para el fomento de la ilustración, agricultura, industria, comercio; *idem* en Venezuela, a. 136.18; incluyendo la producción pesquera y forestal).

j) Disponer emisiones de curso forzoso (Brasil, a. 48.2).

k) Promover las inversiones extranjeras y la transferencia de la tecnología (México, a. 73.XXIX).

l) Regular la protección del ambiente (México, a. 73.XXIX).

m) Conceder monopolios, tanto a favor del Estado o de los particulares (Uruguay, a. 85.17).

n) Otorgar subsidios (Argentina, a. 67.8: a las provincias; Bolivia, a. 59: para la realización de obras públicas; Honduras, a. 205.37).

ñ) Fiscalizar los entes autárquicos (Bolivia, a. 59.22).

4) *Atribuciones financieras:*

a) Establecer derechos de importación (Argentina, a. 67.1; Colombia, a. 76.22; Uruguay, a. 85.9).

b) Establecer derechos de exportación (Argentina, a. 67.1; Colombia, a. 76.22; Uruguay, a. 85.9).

c) Establecer impuestos y contribuciones (Argentina, aa. 4 y 67.2: directos e indirectos, los primeros por tiempo determinado y en situaciones de excepción; Bolivia, a. 59.2: de cualquier clase; Brasil, a. 48.1; Colombia, a. 76.13 y 14: los extraordinarios; Costa Rica, a. 121.13; República Dominicana, a. 37.1; El Salvador, a. 131.6; Guatemala, a. 171.c; Honduras, a. 205.35; México, a. 73.VII y XXIX; Panamá, a. 153.10; Paraguay, a. 149.4; Uruguay, a. 85.4; Venezuela, a. 136.8).

d) Contraer empréstitos (Argentina, a. 67.4; Bolivia, a. 59.5; Colombia, a. 76.11; Costa Rica, a. 121.15: mediante dos tercios de votos de la Asamblea Legislativa; Chile, a. 60.7 y 8; República Dominicana, a. 37.13; El Salvador, a. 131.6; Guatemala, a. 171; Honduras, a. 205.36; México, a. 73.VIII; Paraguay, a. 149.5; Perú, a. 186.5).

e) Aprobar contratos de explotación de las riquezas nacionales (Bolivia, a. 59.5; Colombia, a. 76.11 y 16; República Dominicana, a. 37.19: todos aquellos donde queden afectadas las rentas nacionales; Honduras,

a. 205.19: aquellos contratos que deban cumplirse al siguiente periodo de gobierno; Panamá, a. 153.14 y 15).

f) Decretar beneficios u otorgar incentivos fiscales (El Salvador, a. 131.11; Argentina, a. 67.16: por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo; El Salvador, a. 131.24; Honduras, a. 205.18).

5) *Atribuciones para la defensa y seguridad:*

a) Autorizar al Ejecutivo a declarar la guerra o hacer la paz (Argentina, a. 67.21; Brasil, a. 49.2; Costa Rica, a. 121.6; Cuba, a. 73.i; Chile, a. 60.15; El Salvador, a. 131.25; Guatemala, a. 171.f; Honduras, a. 205.28; México, a. 73.XII; Panamá, a. 153.5; Uruguay, a. 85.7).

b) Fijar las Fuerzas Armadas (Argentina, a. 67.23: las fuerzas de línea; Bolivia, a. 59.14; Brasil, a. 48.3; Chile, a. 60.13; Honduras, a. 205.25; México, a. 73.XIII; Uruguay, a. 85.8).

c) Autorizar la reunión de las milicias provinciales (Argentina, a. 67.24; Paraguay, a. 149.15: a los ciudadanos de la reserva).

d) Permitir la introducción de tropas extranjeras (Argentina, a. 67.25; Bolivia, a. 59.15: y la salida de las nacionales, a. 59.16; Brasil, a. 49.2; Costa Rica, a. 121.5; Chile, a. 60.13; El Salvador, a. 131.29; Honduras, a. 205.26: y la salida de las nacionales: a. 205.27; Paraguay, a. 149.16; Uruguay, a. 85.11: y la salida de las nacionales, a. 85.12).

e) Declarar el Estado de sitio o de otras emergencias; nos remitimos al análisis comparativo efectuado al considerar anteriormente el tema.

f) Proveer a la seguridad de las fronteras (Argentina, a. 67.15).

6) *Atribuciones administrativas:*

a) Disponer expropiaciones (Argentina, a. 17; Venezuela, a. 136.24).

b) Fijar los procedimientos para la administración pública (Chile, a. 60.18).

c) Dar pensiones (Argentina, a. 67.17; Nicaragua, a. 138.19; Uruguay, a. 85.13).

d) Autorizar órdenes religiosas (Argentina, a. 67.20).

e) Habilitar puertos (Argentina, a. 67.9; Bolivia, a. 59.18; Honduras, a. 205.42; Uruguay, a. 85.9; Venezuela, a. 136.20).

f) Establecer aduanas (Argentina, a. 67.9; Bolivia, a. 59.18; Uruguay, a. 85.9; Venezuela, a. 136.9).

g) Nombrar a los ministros de la Corte Suprema (Bolivia, a. 59.20: y a los jueces ante las Cortes Electorales: a. 59.21; Costa Rica, a. 121.3; Cuba, a. 73.m; El Salvador, a. 131.19: y miembros del Consejo Central de Elecciones; Guatemala, a. 215; Honduras, a. 205.9; Nicaragua, a. 138.7; Panamá, a. 155: y al procurador general y al magistrado del Tribunal Electoral; Uruguay, a. 85.18).

h) Autorizar al presidente de la República a salir fuera del país (Brasil, a. 49.3; Argentina, a. 86.21; República Dominicana, a. 37.17; Guatemala, a. 165.c: y le otorga licencia; Honduras, a. 205.13; México, a. 73.XXV; Nicaragua, a. 138.23).

i) Fijar las retribuciones del presidente, ministros y las propias (Brasil, a. 49.7 y 8; Colombia, a. 76.9: en general de todos los empleos).

j) Nombrar los dos tercios de los miembros del Tribunal de Cuentas (Brasil, a. 49.13; Costa Rica, a. 121.12: a los controladores generales; Cuba, a. 73.n: al fiscal general y a los vicefiscales; Ecuador, a. 59.j: al contralor y al procurador general, al ministro fiscal y a los superintendentes; *idem* en El Salvador, a. 131.1; Honduras, a. 205.11: al contralor y subcontralor, al procurador y subprocurador, al director de probidad administrativa; Nicaragua, a. 138: al contralor general; Panamá, a. 155.5: contralor general; Uruguay, a. 85.18).

k) Dictar reglamentos del Congreso (Colombia, a. 76.6: y el de las Cámaras; Costa Rica, a. 121.22; El Salvador, a. 131.1; Honduras, a. 205.3; Nicaragua, a. 138.25; Panamá, a. 153.17; Paraguay, a. 149.20; Cuba, a. 73.v).

l) Abrir y cerrar sus sesiones (Costa Rica, a. 121.2; Guatemala, a. 165.a; Honduras, a. 205.2); o suspenderlas (Costa Rica, a. 121); o prorrogarlas (Costa Rica, a. 121.2; Argentina, a. 55).

m) Recibir el juramento de los supremos poderes (Costa Rica, a. 121.8: menos a los ministros; Ecuador, a. 59.b; El Salvador, a. 131.14: del presidente y del vicepresidente de la República; Guatemala, a. 165.b; Honduras, a. 205.12).

n) Crear y sostener establecimientos de enseñanza y científicos (Costa Rica, a. 121.15; México, a. 73.XXIV).

ñ) Declarar la incapacidad física o mental del presidente y del vicepresidente de la República y demás designados por la Asamblea (El Salvador, a. 131.20; Guatemala, a. 165.i).

o) Aprobar concesiones para la realización de obras públicas (El Salvador, a. 131.30).

p) Calificar las credenciales de sus miembros (Guatemala, a. 170.a; Honduras, a. 205.5 y 6; Panamá, a. 153.1).

q) Aprobar el pago de los créditos contra el Estado (Guatemala, a. 17.j).

r) Conferir los grados de las Fuerzas Armadas (Honduras, a. 205.24).

s) Rehabilitar a quienes hubieren perdido su ciudadanía (Panamá, a. 155.10).

t) Autorizar el establecimiento de nuevas industrias y de servicios públicos (Paraguay, a. 149.10).

7) *Atribuciones internacionales:*

a) Aprobar o desechar los tratados con las demás naciones (Argentina, a. 67.19; Bolivia, a. 59.12; Brasil, a. 49.1; Colombia, a. 76.18; Costa Rica, a. 121.4; República Dominicana, a. 14; Ecuador, a. 59.h; El Salvador, a. 131.7; Guatemala, a. 171.1; Honduras, a. 205.30; Nicaragua, a. 138.11; Panamá, a. 153; Paraguay, a. 149.8; Perú, a. 186.3).

b) Ejercer influencia diplomática sobre los actos no consumados por el Ejecutivo (Bolivia, a. 59.13).

c) Fijar los límites de la nación (Brasil, a. 48.5; Argentina, a. 67.14).

d) Decretar reparaciones en caso de reclamación internacional (Guatemala, a. 171.k).

e) Autorizar la recepción de misiones militares extranjeras (Honduras, a. 205.26).

8) *Atribuciones jurisdiccionales:*

a) Sustanciar el juicio político (Costa Rica, a. 121.9 y 10; Ecuador, a. 59.f; Guatemala, a. 165.h; Honduras, a. 205.15; Nicaragua, a. 138.10 y 24; Panamá, a. 154).

b) Examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos, si están ajustados a la Constitución y a las leyes (Cuba, a. 73.r y s; República Dominicana, a. 137.18). Se trata de un control de legalidad a cargo del Congreso que difícilmente puede ser ejercido en forma exhaustiva, por lo cual debe considerársele como potestativo, salvo que por ley se establezca, en forma concreta, cuáles actos deben pasar, bajo condición resolutoria, por este control dispuesto en la Constitución. En este caso si quedaran afectados derechos adquiridos, ellos deberán tener una suficiente reparación.

c) Remover a sus miembros (El Salvador, a. 131.2 y 3); aprobar sus títulos y aceptarles la renuncia (Nicaragua, a. 138.9).

d) Hacer efectiva la responsabilidad de todos aquellos que violen la Constitución (Perú, a. 149.2). Si esta norma no se interpreta como una modalidad de ejercicio del juicio político o de la censura ministerial, coloca al Congreso en la instancia de un tribunal de justicia para saldar la responsabilidad de todos los infractores a la Constitución, lo cual resultaría algo equivalente a la declaración de inconstitucionalidad: algo impropio como función del Congreso.

e) Decidir sobre la constitucionalidad de la legislación (Cuba, a. 73.c); valen las consideraciones del punto anterior.

I. *El funcionamiento de las Asambleas Legislativas*

Para poder constituirse y desempeñar sus funciones propias, las Asambleas Legislativas (o las Cámaras que la integran) están sometidas a las siguientes reglas:

a. *Funcionamiento de las Cámaras*

Las Asambleas Legislativas o las Cámaras que las conforman tienen autonomía funcional y no dependen de la voluntad política del Ejecutivo para poder constituirse: ellas se encuentran convocadas por imperio de la propia Constitución o se autoconvocan. Ello puede verificarse de acuerdo con el siguiente detalle:

1) Ambas Cámaras se reúnen en sesiones ordinarias: del 1o. de mayo al 30 de septiembre en Argentina, a. 55; el 6 de agosto en Bolivia, a. 46; del 15 de febrero al 30 de junio y del 1o. de agosto al 15 de diciembre en Brasil, a. 57; el 20 de julio en Colombia, a. 68; del 1o. de mayo al 31 de julio, y del 1o. de septiembre al 30 de noviembre en Costa Rica, a. 116; del 21 de mayo al 18 de septiembre en Chile, a. 51; el 27 de febrero y el 16 de agosto por noventa días en República Dominicana, a. 33; el 10 de agosto por sesenta días en Ecuador, a. 59; el 1o. de mayo, para iniciar su periodo, que no está especificado, en El Salvador, a. 122; el 15 de enero durante todo el tiempo que precise, en Guatemala, a. 158; del 25 de enero al 31 de octubre en Honduras, a. 189; del 1o. de noviembre al 31 de diciembre, y del 15 de abril al 15 de julio en México, aa. 65 y 66; desde el 1o. de septiembre al 31 de diciembre y desde el 1o. de mayo al 30 de junio en Panamá, a. 143; del 1o. de abril al 20 de diciembre en Paraguay, a. 138; del 27 de julio al 15 de diciembre y del 1o. de abril al 31 de mayo en Perú, a. 168; desde el 15 de marzo al 15 de diciembre en Uruguay, a. 104; del 2 de marzo al 6 de julio y desde el 1o. de octubre al 30 de noviembre en Venezuela, a. 154: pero en el primer año de cada periodo constitucional las sesiones comenzarán el 23 de enero, enmienda 2.

En México, el presidente tiene la potestad de adelantar la clausura del periodo ordinario de sesiones (a. 66).

2) Se reúnen por derecho propio (Cuba, a. 71 —en dos periodos anuales—: a. 76).

De tal modo, el lapso de duración de las sesiones ordinarias es: dos meses en Ecuador, tres meses en Bolivia, cuatro meses en Chile, cinco meses en Argentina, Colombia y México, seis meses en Costa Rica, República Dominicana, Panamá y Venezuela, siete meses en Perú, nueve

meses en Brasil, Paraguay y Uruguay, diez meses en Honduras, y todo el tiempo que sea necesario en Guatemala y Haití (por interpretación del a. 98.1); en las Constituciones de El Salvador, Nicaragua y Cuba no se encuentra especificado el número de reuniones.

3) Además, pueden reunirse en sesiones extraordinarias:

a) Por autoconvocatoria (Bolivia, a. 47; Brasil, a. 57.6: en casos de urgencia; Cuba, a. 76: a solicitud de un tercio de sus miembros; Chile, a. 52: sólo durante el receso; Ecuador, a. 64; Guatemala, a. 158; Honduras, a. 190; México, a. 67: por decisión de la Comisión Permanente, puede ser convocada una sola Cámara en asuntos de su competencia; Perú, a. 168: no pueden exceder de quince días; Uruguay, a. 104: se puede convocar una sola Cámara).

b) Convocadas por el Ejecutivo (Argentina, a. 55; Bolivia, a. 47; Brasil, a. 57: en casos de urgencia; Colombia, a. 68; Costa Rica, a. 118; Cuba, a. 76; Chile, a. 52: diez días antes de finalizar las ordinarias o durante el receso; República Dominicana, a. 33; Ecuador, a. 64; Guatemala, a. 158; Haití, a. 105: el jefe del Ejecutivo rinde cuenta de la medida en un mensaje; Honduras, a. 190; Panamá, a. 143; Paraguay, a. 138; Perú, a. 168: no pueden exceder de quince días; Uruguay, a. 104: se puede convocar una sola Cámara).

Observa Carlos Restrepo Piedrahita que a falta de la autoconvocatoria del Congreso colombiano, la circunstancia de que la Comisión Permanente pueda sesionar por iniciativa propia, atenúa el déficit del sistema, porque sólo es autónomo un sistema legislativo si él puede reunirse por propia determinación.²¹²

c) Convocadas por los presidentes de las Cámaras (Brasil, a. 57.6: para decretar el Estado de sitio, de defensa o para tomar el juramento al presidente; Ecuador, a. 64; Honduras, a. 190).

d) En sesiones de prórroga dispuestas indistintamente por cualquiera de los dos poderes (Argentina, a. 55; Bolivia, a. 46: por 120 días; Honduras, a. 189; Venezuela, a. 154: sólo por las Cámaras en sesión conjunta).

e) En las extraordinarias sólo pueden tratarse los asuntos incluidos en la convocatoria (Brasil, a. 57.7; Colombia, a. 68; Chile, a. 52; Ecuador, a. 64; Guatemala, a. 158; Haití, a. 107; Honduras, a. 190; México, a. 67; Panamá, a. 143; Paraguay, a. 138; Perú, a. 168; Uruguay, a. 104; Venezuela, a. 155); además, para nombrar funcionarios o por asuntos indispensables (Costa Rica, a. 118); para tratar el presupuesto o ejercer sus atribuciones exclusivas (Chile a. 52); para conocer los temas que in-

²¹² *Op. cit.*, nota 32, p. 102.

diquen el 25% de los diputados (Guatemala, a. 158); o para cuestiones conexas a las declaradas de urgencia por cualquiera de las Cámaras (Venezuela, a. 155).

En Venezuela, al no estar indicado quién convoca a extraordinarias, debe interpretarse que ello le corresponde a ambos poderes.²¹³

En Nicaragua no existe ninguna previsión sobre oportunidad de reunión, duración y clases de sesiones de la Asamblea Legislativa.

b. *Quórum para sesionar*

Las Asambleas necesitan quórum para poder sesionar y/o votar, que es:

— La mayoría absoluta de sus miembros (Argentina, a. 56, Bolivia, a. 48; Brasil, a. 47; Colombia, a. 82: pero basta un tercio para sesionar, aa. 70 y 82; Cuba, a. 77; Chile, a. 117: sólo la reforma constitucional; República Dominicana, a. 27; El Salvador, a. 123; Haití, a. 102; Honduras, a. 192; México, a. 63: en la Cámara de Diputados; Nicaragua, a. 141; Paraguay, a. 147; Perú, a. 169).

— Dos tercios de sus miembros (Costa Rica, a. 117; Haití, a. 284: sólo para la reforma de la Constitución; México, a. 63: en el Senado).

— La tercera parte de sus miembros (Chile, a. 53; Venezuela, enmienda 2: o el quórum que fije el reglamento).

Pero una minoría puede compeler a los ausentes a que concurran a las sesiones (Argentina, a. 56: bajo las penas que cada Cámara establecerá; Colombia, a. 71; Costa Rica, a. 117; México, a. 63: si ellos no concurren en treinta días se entenderá que no aceptan el cargo, incorporándose los suplentes; Paraguay, a. 140; Perú, a. 170: es el presidente de la Cámara respectiva quien conmina por tres veces, durante quince días, a los inasistentes, tras lo cual se incorpora a los suplentes, aquéllos quedan inhabilitados por diez años a ocupar una función pública; Uruguay, a. 109).

Requieren una mayoría para decidir válidamente que es la mayoría más uno de los electos: Argentina, a. 71: en primera revisión; Bolivia, a. 74; Colombia, a. 83; Costa Rica, a. 119; República Dominicana, a. 27; El Salvador, a. 123; Guatemala, a. 159; Haití, a. 117; Panamá, a. 159: para las leyes orgánicas; Venezuela, enmienda 2.

Establecen sólo la mayoría (relativa) para decidir válidamente: Brasil, a. 47; Cuba, a. 74; Chile, aa. 67 y 68; Honduras, a. 214: sólo para impulsar el trámite de urgencia, guardando silencio en cuanto al resto;

²¹³ La Roche, Humberto, *op. cit.*, nota 90, p. 23.

México: implícito en aa. 72.d y e, 110 y 111; Nicaragua, a. 141; Panamá, a. 159: para las leyes ordinarias; Paraguay, a. 163: implícito en los aa. 160 y 161; Perú: implícito en los aa. 193, 194 y 226; Uruguay: implícito en varios textos.

Basta un tercio de votos de los miembros de cada Cámara para interpellar a los ministros: Uruguay, a. 119.

Este quórum es el requerido en la generalidad de los casos, pero en diversas circunstancias, que las Constituciones consideran trascendentes, se exige un quórum agravado, por ejemplo:

1) *Mayoría absoluta*: en Brasil, para la insistencia por las Cámaras frente al veto del Ejecutivo, para insistir, durante el mismo periodo legislativo, con un proyecto rechazado, para aprobar leyes complementarias y para decidir sobre el Estado de sitio o de defensa (aa. 53.7, 66.4, 67, 69, 136.V.4 y 137, párrafo único); en Chile, para las leyes de quórum calificado (a. 63); en México, para la insistencia de la Cámara de origen frente a las modificaciones de la revisora, o de la revisora frente a dicha insistencia (a. 72.d y e) y para la acusación de diputados en el juicio político (aa. 110 y 111); en Nicaragua, para insistir sobre el veto del Ejecutivo (a. 143); en Paraguay, para insistir las Cámaras sobre el veto del Ejecutivo (aa. 157 y 158) y para la insistencia de la Cámara de origen sobre las modificaciones de la revisora (aa. 160 y 161); en Perú, para insistir las Cámaras en su proyecto frente al veto del Ejecutivo, para el voto de las leyes orgánicas, para emitir un voto de censura contra un ministro y para la reforma de la Constitución (aa. 193, 194, 226 y 306); en Uruguay, para autorizar la deuda pública nacional, decretar la guerra y aprobar los tratados internacionales, para otorgar amnistías, para conceder monopolios a favor del Estado, para admitir las renunciaciones de sus miembros (mayoría relativa), para resolver, ambas Cámaras, en los vetos parciales del Ejecutivo, para aprobar en primer intento una moción de censura contra un ministro (aunque en este caso bastaría la mayoría relativa) y para resolver sobre ello en definitiva, para mantener, una nueva legislatura, el voto de censura dispuesto por la anterior (aa. 85.6, 7 y 17; 115, 139, 147, 148); en Venezuela, para allanar las inmunidades de los legisladores, para que el Senado autorice al enjuiciamiento político del presidente, para la prórroga de sus sesiones, para resolver la divergencia sobre el lugar y oportunidad de sus sesiones, para resolver (por mayoría relativa) en sesión conjunta de las dos Cámaras las divergencias sobre un proyecto, para considerar nuevamente durante el año un proyecto rechazado, para insistir, por segunda vez, sobre un proyecto vetado, que haya sido insistido por mayoría absoluta la primera vez, para reformar la Constitución (aa. 145, 154, 157, 167, 169, 245.1).

2) *Dos tercios*: en Argentina, para la insistencia legislativa por parte del Congreso tras el veto del Ejecutivo o de las Cámaras en segundo trámite de revisión del juicio político y para declarar la necesidad de la reforma de la Constitución (aa. 71, 72, 45, 51 y 30); en Bolivia, para convertir en secreta una sesión, en el trámite del juicio político, para dirimir cuestiones de competencia, para insistir sobre el veto del Ejecutivo, para reformar la Constitución (aa. 58, 68.10, 77, 230 y 231); en Brasil, en el trámite del juicio político, para suspender las inmunidades legislativas durante el Estado de sitio (aa. 51 y 52, párrafo único); en Colombia, para modificar el régimen de las elecciones, para rechazar las observaciones del Ejecutivo (veto) respecto de los códigos, el presupuesto, la planificación económica y la división territorial, en el juicio político dentro del trámite del Senado (aa. 83, 88 y 97.4); en Costa Rica, para trasladar el asunto de la legislatura y para suspender sus sesiones, para aprobar tratados internacionales, para suspender las garantías individuales, para el trámite del juicio político, para contratar empréstitos con el exterior, para otorgar amnistía o indulto, para modificar su Reglamento, para interpelar a los ministros, para insistir sobre el veto del Ejecutivo, para reformar la Constitución (aa. 114, 121.4, 7, 9, 15, 21, 22, 24; 127, 195.4 y 196); en Cuba, para la reforma de la Constitución (a. 141); en Chile, para el trámite del juicio político en el Senado, para poder rechazar la Cámara revisora un proyecto insistido por el Ejecutivo, para la insistencia de las Cámaras en los proyectos que no cuentan con la aprobación de la Comisión Mixta o de la Cámara de origen, para rechazar las modificaciones de la revisora, para insistir las Cámaras sobre el veto del Ejecutivo, para la reforma de la Constitución en caso de insistencia de las Cámaras frente a las observaciones del Ejecutivo y para la procedencia del plebiscito (aa. 49.1, 65, 67, 68, 70, 117 y 118); en República Dominicana, para el trámite de urgencia de las leyes, para interpelar a los ministros, para la reforma de la Constitución (aa. 30, 37.22 y 118); en Ecuador, para introducir en segundo debate, modificaciones al proyecto original, para convocar a sesiones extraordinarias, para insistir al Congreso sobre las observaciones del Ejecutivo a un proyecto, para la reforma de la Constitución (aa. 64, 67, 69 y 143); en El Salvador, para declarar la incapacidad física o mental del presidente de la República u otros funcionarios electos por la Asamblea, para suspender las garantías constitucionales, para ratificar un proyecto vetado por el Ejecutivo, para contraer empréstitos en el extranjero, para la reforma de la Constitución (aa. 131.20 y 27; 137, 148 y 248); en Guatemala, para el trámite del juicio político, para declarar la incapacidad física o mental del presidente de la República, para ratificar la confianza

a un ministro, en segunda instancia, para aprobar un tratado internacional, para declarar el trámite de urgencia en el procedimiento legislativo, para insistir sobre el veto del Ejecutivo, para reformar la Constitución (aa. 165.h, i; 167, 172, 176, 179, 278 y 280); en Haití, para el trámite del juicio político, para aplicar sanciones a los legisladores, para la reforma de la Constitución (aa. 93, 112.1, 282.1 y 284.1); en Honduras, para insistir en un proyecto vetado por el Ejecutivo, para la reforma de la Constitución (aa. 216 y 373); en México, para la insistencia de las Cámaras en un proyecto vetado por el Ejecutivo, para que el Senado nombre un gobernador sustituto, para que dicho cuerpo aplique sanciones en el juicio político, para la reforma de la Constitución (aa. 72.c, 76.v, 110 y 135); en Nicaragua, para la reforma total de la Constitución (a. 194 —el 60% de los votos de los representantes, si la reforma es parcial—); en Panamá, para emitir un voto de censura contra un ministro, para insistir sobre el veto del Ejecutivo (aa. 155, 164 y 165); en Paraguay, para sancionar a los legisladores o para privarlos de sus fueros, para el trámite del juicio político, para la insistencia de la Cámara revisora sobre la decisión de la de origen y para la reforma de la Constitución (aa. 141, 142, 151.3, 153.4, 160, 163 y 220); en Perú, para la insistencia de las Cámaras de origen y revisoras en sus proyectos, frente a la otra (a. 192); en Uruguay, para crear nuevos departamentos, para conceder indultos, para conceder monopolios a favor de particulares, para que el Senado pronuncie sentencia en el juicio político, para sancionar a sus miembros y para fijar sus retribuciones, para resolver ambas Cámaras sobre los proyectos observados en la Cámara revisora, para disponer una censura ministerial susceptible de ser vetada por el Ejecutivo y para disponer una reforma de la Constitución (aa. 85.9 y 17, 102, 115, 117, 135, 148 y 331.D); en Venezuela, para votar una moción de censura contra un ministro, para la separación de un legislador, para declarar el trámite de urgencia de una ley, para insistir sobre un proyecto vetado por el Ejecutivo, para que la Asamblea General autorice a la Comisión Legislativa a aprobar proyectos de ley (aa. 153.2, 158.1, 168 y 173, enmienda 2).

3) *Tres cuartos*: en El Salvador, para ratificar un tratado internacional que someta a arbitraje una cuestión de límites (a. 147).

4) *Tres quintos*: en Brasil, para reformar la Constitución (a. 60.III.2); en Chile, para las leyes orgánicas y las que interpretan la Constitución y para aprobar un proyecto de reforma (aa. 63 y 116); en Uruguay, para que cada Cámara sancione sus presupuestos (a. 108), para resolver en los proyectos vetados totalmente por el Ejecutivo (a. 138), para insistir sobre el veto del Ejecutivo en una censura ministerial (a. 148).

5) En aquellos países, como Ecuador, donde no está señalado ni el quórum para sesionar ni la mayoría necesaria para decidir (salvo los casos de mayoría especiales), la cuestión queda a criterio de las reglamentaciones o de las prácticas parlamentarias.

c. *Procedimiento de formación y sanción de las leyes*

Se pueden advertir las siguientes modalidades en el trámite legislativo:

1) Tienen *iniciativa legislativa*:

a) El presidente de la República (Argentina, a. 68; Bolivia, a. 7: también el vicepresidente y el proyecto debe ser sostenido en los debates por el ministro respectivo; Brasil, a. 61: en forma exclusiva sobre fijación de efectivos de Fuerzas Armadas y organización administrativa; Colombia, a. 79: sólo para iniciar leyes que decreten inversiones, creen servicios, establezcan impuestos, sobre presupuestos y sobre planificación, de organización administrativa, crédito público y comercio exterior, materias todas éstas sobre las que tiene iniciativa exclusiva el presidente; Costa Rica, a. 123; Chile, a. 62: iniciativa exclusiva en materia de finanzas públicas, organización y división administrativa del Estado, presupuestaria, sueldos, negociación colectiva y seguridad social; República Dominicana, a. 38; Ecuador, a. 65; El Salvador, a. 133: por medio de sus ministros; Guatemala, a. 174; Haití, a. 111: al Poder Ejecutivo le corresponde exclusivamente lo relativo al presupuesto, impuestos y autorizaciones de gastos; Honduras, a. 213; México, a. 71.I; Nicaragua, a. 140; Paraguay, a. 154: tan sólo cuando él tiene iniciativa exclusiva; Perú, a. 190; Uruguay, a. 133: las leyes que crean empleos o jubilaciones, fijen salarios o determinen exoneraciones tributarias son exclusivas del Ejecutivo; Venezuela, a. 165).

b) Cada uno de los legisladores (Argentina, a. 68; Bolivia, a. 71; Brasil, a. 61; Colombia, a. 79: salvo las iniciativas reservadas al presidente, dentro de las cuales no están incluidas la legislación de fomento; Costa Rica, a. 123; Cuba, a. 86: y las comisiones legislativas; Chile, a. 62; República Dominicana, a. 38; Ecuador, a. 65; El Salvador, a. 133; Guatemala, a. 174; Haití, a. 111; Honduras, a. 213; México, a. 71.II; Nicaragua, a. 140; Panamá, a. 159: las leyes orgánicas, las comisiones legislativas; Paraguay, a. 154; Perú, a. 190; Uruguay, a. 133; Venezuela, a. 165: en número no menos de tres legisladores y también las comisiones legislativas).²¹⁴

²¹⁴ Sobre el debate y la interpretación abierta acerca del alcance de la iniciativa legislativa en Colombia, véase Vidal Perdomo, Jaime, *op. cit.*, nota 134, p. 222.

c) Los ministros (Colombia, a. 79; Costa Rica, a. 123; Cuba, a. 86.6: al Consejo de Ministros; Panamá, a. 159: con autorización del Gabinete).

d) La Corte Suprema (Bolivia, a. 71: sólo en materia judicial; Brasil, a. 61: también los tribunales superiores y el procurador general; Cuba, a. 86.e y la Fiscalía General; República Dominicana, a. 38: únicamente en temas judiciales y, además, la Junta Electoral, en asuntos propios; Ecuador, a. 65: los tribunales Fiscal y Contencioso; El Salvador, a. 133: sólo en temas judiciales; Guatemala, a. 174: y el Tribunal Supremo Electoral; *idem* en Honduras, a. 213: sobre temas propios, la Corte tendrá intervención necesaria en la reforma de los códigos, a. 219; Nicaragua, a. 140: y el Consejo Supremo Electoral, en materias de su competencia; Panamá, a. 159: y los procuradores generales de la administración, respecto de las reformas de los códigos; Perú, a. 190: en las materias propias; *idem* en Venezuela, a. 165).

e) El Consejo de Estado (Cuba, a. 86.b).

f) Por iniciativa popular (Brasil, a. 61: 1% del electorado; Cuba, a. 86.g: diez mil ciudadanos; Ecuador, a. 65; Venezuela, a. 165: veinte mil ciudadanos).

g) El Comité Central de Trabajadores y de otras organizaciones sociales (Cuba, a. 86.d).

h) Los consejos municipales (El Salvador, a. 133: en proyectos sobre impuestos locales).

i) La Universidad de San Carlos (Guatemala, a. 174).

j) Las legislaturas de los estados (México, a. 71.III); una modalidad federativa importante que otorga más protagonismo a los estados.

k) El presidente de los Consejos Provinciales (Panamá, a. 159: con autorización del Consejo; Perú, a. 190: el órgano de gobierno local, en las materias propias).

En la República Dominicana quienes tienen iniciativa legislativa pueden sostener sus proyectos en las Cámaras: los legisladores en la otra a la cual no pertenecen (a. 38). *Idem* en Panamá (a. 159) y en Venezuela los ministros y un representante de la Corte (a. 170).

2) *En los países bicamerales*, si las Cámaras revisoras aprueban los proyectos que fueron sancionados por la de origen, ellos pasan al Poder Ejecutivo para su promulgación (Argentina, a. 69; Bolivia, a. 72; Brasil, a. 65; Colombia, a. 85: se requiere aprobación del proyecto, en primer debate, por la Comisión Permanente de cada Cámara y luego del pleno, a. 81; se observa que en Colombia no se pueden hacer modificaciones de proyectos en la Cámara revisora; también se observa que no se pueden introducir modificaciones en el Congreso respecto de los proyectos que son de iniciativa exclusiva del presidente, si dichas modificaciones

no se refieren a las materias específicas del proyecto;²¹⁵ México, a. 72.a; Paraguay, a. 155; Uruguay, a. 136; Venezuela, a. 167: son necesarias dos discusiones en cada Cámara, salvo el trámite de urgencia).

3) *Si la Cámara revisora* —o la única, en los países unicamerales— *rechaza totalmente el proyecto*, éste no puede tratarse más en las sesiones del año (Argentina, a. 71; Bolivia, a. 73; Brasil, aa. 65 y 67: salvo insistencia por mayoría especial; Chile, a. 67: en tal caso el proyecto pasa a una comisión mixta, volviendo luego a las Cámaras, aun en caso de rechazo el presidente puede insistir; República Dominicana, a. 43; El Salvador, a. 143: en los próximos seis meses; Guatemala, a. 176; Haití, a. 124; Honduras, a. 220; México, a. 72.d: en este país dicho efecto sólo se produce después de un retorno del proyecto desechado totalmente a la Cámara revisora y si ésta insiste en su rechazo total; Uruguay, a. 142).

En México el efecto bloqueante del rechazo total únicamente está preceptuado cuando ello ha sido dispuesto en la Cámara de origen (a. 72.g). *Idem* en Paraguay (a. 159) y en Perú (a. 191). En Venezuela el efecto está contemplado para el rechazo de ambas Cámaras (a. 169); aunque ello se encuentra relativizado porque una mayoría especial puede decidir la insistencia.

4) *Si la Cámara revisora rechaza totalmente el proyecto*, éste vuelve a la de origen para su nueva consideración, debiendo retornar a la revisora, la cual sólo puede rechazarlo por mayoría especial; si no la obtiene, el proyecto pasa al Ejecutivo para su promulgación (Paraguay, a. 160 y Perú, a. 192).

5) *Si es la Cámara de origen la que rechaza en general un proyecto*, el presidente puede solicitar que, en los proyectos de su iniciativa, el proyecto pase a la otra Cámara para que ésta se pronuncie; la Cámara de origen, en tal caso, tan sólo puede insistir en su rechazo con mayoría especial (Chile, a. 65).

6) *La aprobación de leyes en comisiones permanentes* de las Cámaras está reglada —únicamente— en Brasil, sin necesidad de pasar por el plenario, salvo que el 10% de los miembros de la respectiva Cámara lo solicitare. Esta potestad que produce un aceleramiento notable en el trámite legislativo, está sujeta a la reglamentación de cada Cámara (a. 58.2.I).

También en Brasil está normada la posibilidad que las comisiones permanentes realicen “audiencias públicas” con entidades de la sociedad civil, dentro del ámbito de su competencia (a. 58.2.II).

²¹⁵ *Idem*, p. 232.

7) Si las adiciones o correcciones a los proyectos fueren parciales y la Cámara de origen no las acepta, se presentan las siguientes variables:

a) El proyecto vuelve hasta dos veces a la Cámara de origen, quien prevalece sobre la revisora (Argentina, a. 71; Brasil, a. 65: se indica un solo retorno; República Dominicana, a. 40: se establece un solo retorno a la de origen con nueva revisión; México, a. 72.e: se indica un retorno con vuelta a la revisora, en tal caso, si no hay coincidencia entre las Cámaras, el proyecto no se trata en las sesiones del año, salvo que ambas Cámaras decidan sancionar los artículos aprobados; Paraguay, a. 161: con una sola vuelta y retorno a la Cámara revisora, que decide en definitiva; Perú, a. 192: también con una sola vuelta y retorno a la revisora, en la cual se necesita mayoría especial para prevalecer).

La Cámara de origen no puede considerar sino las modificaciones introducidas en la revisora (Argentina, a. 71); las modificaciones sólo pueden referirse a la idea fundamental del proyecto: en ambas Cámaras (Chile, a. 66); la nueva discusión sólo versa sobre lo desechado a las modificaciones, sin poder alterarse los artículos aprobados (México, a. 72.e); el proyecto vuelve una sola vez a la Cámara de origen y retorna a la revisora, quien necesita mayoría especial para rechazarlo; si no lo logra aquél pasa al Ejecutivo para su promulgación (Perú, a. 192).

De acuerdo con este procedimiento, en cuanto exista coincidencia entre las Cámaras (sin necesidad de un nuevo reenvío) el proyecto sancionado pasa al Ejecutivo para su promulgación.

b) Las dos Cámaras se reúnen en pleno, en un plazo de veinte días, para tratar el proyecto (Bolivia, a. 74: si se rechaza, no puede ser tratado ese año, si se aprueba pasa al Ejecutivo; Uruguay, a. 135: sin indicación de plazo; *idem* en Venezuela, enmienda 2: pero en este país el pleno puede efectuar una redacción diferente).

8) Si la Cámara revisora no aprueba el proyecto (sea que lo rechace totalmente o le introduzca modificaciones), éste pasa a una Comisión Parlamentaria Bicameral para ser compatibilizado (si el proyecto no fuere de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, debe haber, previamente, otro tratamiento en la Cámara Revisora): sus conclusiones vuelven a las respectivas Cámaras y si éstas no las aprueban, el proyecto se retira (Haití, aa. 111.3 y 4: lo aprobado en una Cámara no puede ser materia de un proyecto autónomo en la otra: a. 120). En Chile el procedimiento es equivalente, interviniendo una Comisión Mixta: aquí si la Cámara de origen rechazare las modificaciones por dos tercios no habrá ley, pero si el rechazo fuere por menos de dos tercios, el proyecto pasará a la revisora y se entenderá aprobado por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes (a. 68).

9) *Si la Cámara revisora no despachare* el proyecto aprobado por la de origen en tres meses, el proyecto pasa al Ejecutivo para su promulgación (Paraguay, a. 162).

10) *Si no hubiere despacho de Comisión* en la Cámara de origen, luego de transcurrido un mes, el proyecto puede tratarse en la otra Cámara (México, a. 72.i).

11) *Se requiere más de un debate* en cada Cámara (República Dominicana, a. 39 —dos debates—; Venezuela, a. 166: dos debates).

12) En los países unicamerales la aprobación de los proyectos requiere, antes de pasar al Ejecutivo para su promulgación:

— Tres debates (Costa Rica, a. 124; Honduras, a. 214; Panamá, a. 160: el primero en Comisión, la Asamblea puede ir a segundo debate luego del rechazo del proyecto por la Comisión).

— Dos debates (Ecuador, a. 67: pero en el segundo no se podrán introducir modificaciones al proyecto).

13) *La promulgación* (y publicación) de las leyes está a cargo del Poder Ejecutivo, y ella se reputa realizada si el proyecto sancionado por el Legislativo no es devuelto en el término de diez días hábiles (Argentina, a. 71; Bolivia, a. 78; Brasil, a. 66.3: en quince días; Colombia, a. 86: seis días y hasta veinte días, según la extensión del proyecto; Costa Rica, a. 126; Chile, a. 72: treinta días; República Dominicana, a. 41: ocho días para promulgar, quince para publicar; Ecuador, a. 68; El Salvador, a. 137: ocho días; Guatemala, a. 178: quince días; Haití, a. 122: ocho días; Honduras, a. 216; México, a. 72.b; Nicaragua, a. 142: quince días; Panamá, a. 163: treinta días; Paraguay, a. 155; Perú, a. 193: quince días; Uruguay, aa. 137 y 144; Venezuela, a. 173).

— A falta de promulgación del Ejecutivo, lo hace el presidente del Legislativo (Brasil, a. 66.7: el presidente del Senado; Colombia, a. 89; El Salvador, a. 139; Panamá, a. 166; Perú, a. 193: o, a su falta, el presidente de la Comisión Permanente; Venezuela, a. 175).

— Si el Legislativo entra en receso durante dicho término, tratará las observaciones durante el próximo periodo de sesiones (Bolivia, a. 76; Chile, a. 72: el presidente puede devolver el proyecto dentro de los diez días del nuevo periodo; Guatemala, a. 178: se corre el término para las observaciones al próximo periodo legislativo: en el mismo sentido, Haití, a. 123).

— Si ello ocurre (el receso del Legislativo) el Ejecutivo debe publicar (promulgar) el proyecto (Colombia, a. 86; en tal caso seguirá abierta la Legislatura hasta el vencimiento de los respectivos términos (República Dominicana, a. 42); en este último sentido Honduras (a. 217): pero sólo en el caso de que la Legislatura no hubiere prorrogado sus sesiones

ordinarias; en ese caso la devolución con observaciones debe hacerse el primer día hábil del nuevo periodo (México, a. 72.b).

14) *No necesitan promulgación* por parte del Ejecutivo:

– La ley que suspende las garantías constitucionales (Costa Rica, a. 124; Brasil, a. 49.IV: incluyendo los Estados de emergencia y la intervención federal).

– Las interpelaciones y el voto de censura a los ministros (Costa Rica, a. 124; El Salvador, a. 131.34 y 37; Guatemala, a. 181).

– La aprobación de contratos u otros actos administrativos (Costa Rica, a. 124; Honduras, a. 218.7; Brasil, a. 49.XVII: la venta o concesión de tierra pública superior a mil quinientas hectáreas).

– La declaración de la incapacidad física o mental del presidente (El Salvador, a. 131.20; Guatemala, a. 181: en general, lo que se resuelva en el juicio político; *idem* en Honduras, a. 218.2).

– Las leyes relativas al régimen interior del Poder Legislativo (Guatemala, a. 181; Honduras, a. 218.4; México, a. 70; Brasil, a. 49.VI, VII y XI).

– La Ley de Presupuesto (Honduras, a. 218.6).

– Toda aquella materia legislativa que se refiera al Ejecutivo (Honduras, a. 218.3; Brasil, a. 49.III, V, VIII, IX y X).

– La reforma de la Constitución (Honduras, a. 218.8).

– La resolución sobre tratados internacionales que acarreen compromisos gravosos al patrimonio nacional (Brasil, a. 49.I).

– La autorización al presidente a declarar la guerra o hacer la paz y permitir el tránsito de fuerzas extranjeras (Brasil, a. 49.II).

– Las aprobaciones de las concesiones o renovaciones de concesión de radio y televisión y las iniciativas del Ejecutivo sobre actividades nucleares (Brasil, a. 49.XII y XIV).

– La autorización, en tierras indígenas, de la exploración y aprovechamiento de los recursos hídricos y la investigación y explotación minera (Brasil, a. 49.XVI).

– El ejercicio de las atribuciones exclusivas de ambas Cámaras del Congreso.

En todos estos casos es lógico que no se requiera la promulgación del Ejecutivo porque se trata de actos propios del Congreso, los cuales, junto a muchos otros, o están directamente vinculados con el área de interés del Ejecutivo (salvo el caso de la suspensión de garantías en Costa Rica, que nos parece impropia), o son actos de gobierno interno del Legislativo. La resistencia a promulgar operaría como forma de veto implícito que, si bien puede ser salvada por el propio Congreso, introduce una exigencia innecesaria. En Guatemala este es el sentido del

juego de los aa. 181 y 165, y en Honduras se extiende a todos los casos de prohibición de promulgación, la del veto.

15) *El proyecto puede ser observado* (vetado) total o parcialmente por el Ejecutivo, en cuyo caso es devuelto al Legislativo para un nuevo tratamiento, que se inicia en la Cámara de origen (Argentina, a. 72; Bolivia, a. 77: no prevé el veto parcial; Brasil, a. 66: se lo devuelve siempre al Senado; Colombia, a. 87: el veto total es tratado directamente en el pleno de la Cámara, el parcial, primero en Comisión; Costa Rica, a. 126: no contempla el veto parcial; Ecuador, a. 69: en caso de veto total, las Cámaras sólo pueden volver a tratar el proyecto después de un año; en tal caso el Congreso puede pedir una consulta popular; El Salvador, a. 137; Guatemala, a. 178: está prohibido el veto parcial; Haití, a. 121; Honduras, a. 216: no se asienta el veto parcial; México, a. 72.c; Nicaragua, a. 142; Panamá, a. 164: si el veto es total se requiere tercer debate, si es parcial sólo dos; Paraguay, aa. 157 y 158; Perú, a. 193; Uruguay, aa. 137 y 139; Venezuela, a. 173: en Consejo de Ministros).

— En caso de veto las Cámaras tan sólo pueden insistir en su primera sanción (o confirmarla) con una mayoría especial (Argentina, a. 72: en este caso por votación nominal; Bolivia, a. 77; Brasil, a. 66.4: en sesión conjunta y secreta del Congreso, en un plazo de treinta días; Colombia, a. 88: se exige mayoría especial de dos tercios sólo para los proyectos referidos a los Códigos, presupuesto, planificación económica-social y división territorial; Costa Rica, a. 127; Chile, a. 70; República Dominicana, a. 41; Ecuador, a. 69; El Salvador, a. 137; Guatemala, a. 179; Haití, a. 121.1 a 6: si las Cámaras no logran la mayoría absoluta para rechazar las observaciones, éstas deben ser aceptadas; Honduras, a. 216; México, a. 72.c: con votación nominal; Nicaragua, a. 143; Panamá, a. 164; Paraguay, a. 157; Perú, a. 193; Uruguay, a. 137: la insistencia la debe tratar la Asamblea General; en el caso del veto parcial si la Asamblea no se pronuncia en sesenta días, las observaciones deben ser aprobadas, a. 138; en todos los casos las votaciones serán nominales, a. 141; Venezuela, a. 173: la insistencia también la resuelve el pleno, pudiéndosele dar una nueva redacción).

En el caso uruguayo, a criterio de Alberto Ramón Real, la aprobación ficta establecida implica un fortalecimiento de las atribuciones del Poder Ejecutivo.²¹⁶ En el caso venezolano está regulado un doble veto, cuando la insistencia del pleno se hubiere tomado por simple mayoría, pero, en este caso, vuelto al Congreso el proyecto, la simple mayoría basta para hacer prevalecer la posición legislativa (a. 173).

²¹⁶ *Op. cit.*, nota 195, pp. 181-206.

Podemos advertir que Brasil, Haití, Nicaragua, Paraguay y Perú, establecen la necesidad de una mayoría absoluta para que el Legislativo pueda insistir frente a las observaciones del Ejecutivo (claro que en todos estos países la mayoría exigida para sancionar las leyes, en primer trámite, es la simple); Uruguay marca una exigencia excepcional de tres quintas partes de los votos, y los demás países se adhieren al requisito de los dos tercios.

— Para coincidir con el Ejecutivo —por parte del Legislativo, en caso de veto— basta con la mayoría ordinaria (Argentina y Brasil, implícito; Bolivia, a. 77; Costa Rica, a. 127; Chile, a. 70; República Dominicana, implícito; Ecuador, a. 69: aun en este caso se requiere la mayoría especial; El Salvador, implícito; Haití, a. 121.1 y 2: se habla de cambiar el proyecto, pero debe entenderse que ello será en el sentido de las observaciones del Ejecutivo).

— Si las Cámaras difieren con las observaciones del Ejecutivo, el proyecto no puede repetirse en las sesiones de ese año (Argentina, a. 72; Costa Rica, a. 127; Haití, a. 121.6: si no se consigue la mayoría especial para rechazar las observaciones, éstas se consideran aprobadas; Panamá, a. 164: sin prohibición de repetición durante el año; Paraguay, a. 157: pero si el veto es total, el proyecto puede ser insistido durante el mismo año si lo decide una mayoría especial de ambas Cámaras, a. 158; Uruguay, a. 140).

— Si las razones del veto son su inconstitucionalidad, el proyecto debe pasar a la Corte Suprema; si ésta vota negativamente, aquél se debe promulgar (Colombia, a. 90; Costa Rica, a. 128; El Salvador, a. 138: previa ratificación de la Legislatura; Honduras, a. 216: sin indicar los efectos de la vista a la Corte; Panamá, a. 165; Venezuela, a. 173).

— Los efectos del veto parcial sólo alcanzan a la parte vetada (Brasil, a. 66.2).

— No procede el veto respecto de las siguientes leyes: del presupuesto (Costa Rica, a. 125); de las que regulan el funcionamiento interno del Congreso (México, a. 70), cuando las Cámaras ejerzan funciones electorales o jurisdiccionales (México, a. 72); de los actos de los cuerpos legislativos (las Cámaras) en ejercicio de sus atribuciones privativas (Venezuela, a. 159).

Entendemos que, más allá del silencio que en esta materia pueda observarse en los textos constitucionales, no es propio ni corresponde que el Ejecutivo haga observaciones o vete aquellas leyes o actos del Legislativo que tienen por objeto principal disponer un control de aquel Poder del Estado, o que lo pueda afectar de algún modo en su desempeño político. Los resultados de investigaciones parlamentarias, las apro-

baciones de las rendiciones de cuentas de la ejecución del presupuesto y éste mismo (como lo dispone con buen criterio, Costa Rica) y, por supuesto, los votos de censura y las interpelaciones, no pueden ser materia del veto presidencial. Así se lo ha entendido en Honduras, donde las prohibiciones de promulgación se extienden a la potestad del veto (a. 218).

16) *El trámite de urgencia* en la formación de las leyes está previsto con las siguientes modalidades:

a) En Brasil, el presidente puede solicitar el trámite urgente en los proyectos donde él tiene iniciativa, en cuyo caso ellos serán colocados (de oficio) en el orden del día, cuando ambas Cámaras no los trataran dentro de los 45 días (a. 64.1 y 2). La revisión del Senado del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados (estos proyectos sólo se inician en esta Cámara) se debe hacer en diez días (a. 64.3).

b) En Colombia el presidente, al solicitar la urgencia, logra que cada Cámara se pronuncie en treinta días y esos proyectos deben tener prelación sobre cualquier otro; también se deberán formar Comisiones bicamerales para acelerar el trámite (a. 91). Según Carlos Restrepo Piedrahita, en el caso de que el Congreso no le diere prioridad a un proyecto impulsado por el Ejecutivo y por el trámite de urgencia, cabe la inconstitucionalidad de lo actuado por el Congreso.²¹⁷

c) En la República Dominicana el trámite urgente hace que el tratamiento en las Cámaras sea sucesivo, y no con un intervalo de tiempo entre una y otra discusión (a. 39); a su vez, las observaciones del Ejecutivo deben ser hechas dentro de los tres días (a. 41).

d) En Guatemala el procedimiento de urgencia, declarado por mayoría especial del Congreso, hace obviar las tres votaciones exigidas ordinariamente para aprobar una ley (a. 176).

e) En Chile, por indicación del presidente, en cuyo caso las Cámaras deben pronunciarse en treinta días (a. 71), pero en caso de que el pedido de urgencia fuera dirigido al Senado respecto al consentimiento que este cuerpo le debe al presidente, si aquél no contesta en dicho plazo, se tiene por otorgado el asentimiento (a. 49.5).

f) En Ecuador la declaración de urgencia en el trámite de una ley en materia económica (están excluidas las otras materias) implica que el Congreso debe tratarlo en el lapso de quince días: si no lo hace, el presidente puede promulgarlo como decreto-ley (a. 65). Esto significa la inclusión de la aprobación ficta en la tramitación legislativa.

²¹⁷ *Op. cit.*, nota 32, p. 91.

g) En Paraguay el único trámite urgente contemplado se aplica al trámite de la ley de presupuesto, en cuyo caso las Cámaras deben pronunciarse en el término de treinta días respecto del proyecto del Ejecutivo; en caso de no producirse despacho en ese lapso, se considera aprobado dicho proyecto (a. 163).

h) En Perú los proyectos enviados por el Ejecutivo con trámite urgente tienen preferencia del Congreso (a. 189).

i) En Uruguay el trámite de urgente es objeto de un tratamiento complejo; tienen intervención ambas Cámaras y la Asamblea General, durante un término que, sumado, se extiende a 85 días. Cada Cámara puede dejar sin efecto la declaración de urgencia si logra una mayoría especial. Vencidos los términos señalados, el proyecto remitido por el Ejecutivo será ley. No podrán estar sujetos a este trámite: el presupuesto y aquellos proyectos que requieren para su aprobación una mayoría especial de tres quintos o de dos tercios de votos de cada Cámara (a. 168.7). Héctor Gros Espiell sostiene que este instituto de las leyes de urgencia en el Uruguay está vinculado con el objetivo que tuvieron los constituyentes en 1966 de fortalecer y aumentar la competencia del Ejecutivo, a efecto de hacer una política más dinámica y eficaz, para dar impulso a una gestión económica y social desarrollista.²¹⁸

d. Conclusiones sobre el procedimiento legislativo

La evaluación que podemos hacer de la descripción que acabamos de hacer sobre el procedimiento legislativo latinoamericano es que, sobre todo en los países que adoptan el sistema bicameral, hay tres modalidades que se destacan como alternativas en el estudio comparativo, a la hora de resolver el problema de cómo compatibilizar las diferencias posicionales entre ambas Cámaras (tanto entre sí, como frente al veto del Ejecutivo). Por un lado, está la clásica circulación de los proyectos (una o dos veces) entre las Cámaras, haciendo prevalecer a la de origen; Argentina es el único país que establece dos reenvíos, con prevalecencia de la Cámara de origen; en República Dominicana, México, Paraguay y Perú, hay un retorno con vuelta a la revisora, que prevalece; en Brasil hay un solo retorno, sin vuelta a la revisora, prevaleciendo la de origen.

El segundo procedimiento es no admitir modificaciones al proyecto original: teniéndolo por aprobado únicamente si hay coincidencia con él (caso de Colombia). La tercera variante es la remisión a la Asamblea General para que ella resuelva las diferencias. En tanto que la cuarta

²¹⁸ *Op. cit.*, nota 159, p. 308.

y última variante es la de remitir las diferencias que plantee la Cámara revisora a una Comisión Mixta y someter lo que ella resuelva a la aprobación o rechazo de las Cámaras (caso de Chile y Haití). Nos parece que entre estas alternativas, lo más dinámico y equilibrado sería sintetizar a las dos últimas propuestas, de forma tal que, interviniendo la Comisión Mixta (al estilo parlamentario o chileno), no fuera necesario que su resolución volviera a las Cámaras, como ocurre en Bolivia, Uruguay y Venezuela (salvo el caso de rechazo total en la revisora); para salvar diferencias entre las Cámaras basta lo que decida dicha Comisión.

Destacamos también que sólo Uruguay tiene incluido en su trámite legislativo ordinario a la aprobación ficta por el paso del tiempo (ello ocurre cuando la Asamblea General no se pronuncie dentro de los ochenta y cinco días en el trámite de urgente tratamiento y dentro de los sesenta días de haberse producido un veto parcial). Obviamente que la utilización de este procedimiento agiliza notablemente el trámite legislativo. En Colombia, si vencen los plazos previstos (cinco meses para la Comisión Permanente y tres para cada Cámara), sin que estos cuerpos se manifiesten, ellos pierden la competencia para aprobar los planes de desarrollo económico-social; a partir de allí los podrá elaborar el Ejecutivo sin control parlamentario (a. 80): una forma concreta de estimular la responsabilidad de las Asambleas Legislativas.

En la Argentina la Constitución no dispone en forma expresa el procedimiento abreviado o de aprobación ficta en la formación de las leyes. Sin embargo, hay doctrina en el sentido de que no sería violatorio de la Constitución una delegación de ese carácter por parte del pleno de las Cámaras a sus comisiones internas.²¹⁹ Coincidimos con esta posición a partir del argumento indiscutible de que si el Congreso puede delegar, como lo hace en múltiples circunstancias, funciones legislativas a favor del Ejecutivo, cómo vamos a impugnar de inconstitucionalidad una modalidad de delegación a favor de un cuerpo interno de dicho Poder, sobre todo si le queda reservada la posibilidad al pleno de ejercer un control de la actividad delegada, en el supuesto de que uno de los legisladores o de los bloques partidarios solicitaran la intervención de la respectiva Cámara para debatir el tema. En cambio, no nos parece factible que una ley del Congreso disponga el procedimiento ficto de aprobación de las leyes, porque allí no se trata de una delegación sujeta a control, sino de una forma de sanción al margen del procedimiento

²¹⁹ En tal sentido se pronuncia Miguel A. Ekmekdjian en su trabajo "Las comisiones parlamentarias pueden legislar sin necesidad de reformar la Constitución", *La Ley*, 6 de noviembre de 1985.

constitucional. Germán Bidart Campos opina en contra de la posibilidad de ambas modificaciones al procedimiento legislativo sin mediar una reforma de la Constitución.²²⁰

J. De los títulos, inmunidades y prerrogativas de los legisladores y de su responsabilidad frente a las Cámaras

El siguiente es un detalle comparativo relativo a las materias señaladas en el acápite, en el sistema constitucional latinoamericano:

1) Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez (Argentina, a. 56; Bolivia, a. 67.1: pero quien decide en definitiva es la Corte Nacional Electoral; Guatemala, a. 170; Haití, a. 108; México, a. 60: el Colegio Electoral se integrará con los presuntos legisladores electos y en el caso de los senadores, además, con los que continúan en funciones; Paraguay, a. 140).

2) Cada Cámara puede, por una mayoría especial, corregir a cualquiera de sus miembros, por desorden de conducta en sus funciones (Argentina, a. 58; Bolivia, a. 67.4: suspenderlo temporalmente; Guatemala, a. 161.b; Haití, a. 112.1; México, a. 63; Paraguay, a. 141; Perú, a. 178: los legisladores no pueden ser suspendidos más de 120 días por Legislatura; Uruguay, a. 115; Venezuela, a. 147: establece sólo la suspensión de los legisladores por violar las incompatibilidades); o puede removerlo de su seno (Argentina, a. 58: por inhabilidad física o moral sobreviniente, o excluirlo en otros supuestos; Bolivia, a. 67.4; Brasil, a. 55.2 y 3; en caso de no concurrencia a la tercera parte de las sesiones anuales, por pérdida de los derechos políticos o por resolverlo el Tribunal Electoral: la remoción la decreta la mesa de cada Cámara); siempre se debe asegurar el derecho de defensa (Haití, a. 113: los legisladores que han sido condenados por un tribunal de derechos común; Honduras, a. 197: serán expulsados quienes inasisten injustificadamente a sus funciones y quedarán inhabilitados por diez años para optar a cargos públicos; Paraguay, a. 141; Uruguay, a. 115: por inhabilidad física o moral sobreviniente o por actos de indignidad).

3) Cada Cámara puede aceptar sus renunciaciones, sin mayoría especial (Argentina, a. 58; México, a. 63: se presume que han renunciado si faltan diez días consecutivos sin causa justificada; Paraguay, a. 141; Uruguay, a. 115).

4) Ningún legislador puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando sus funciones (Argentina, a. 60; Bolivia, a. 51; Brasil, a. 53; Colombia, a.

²²⁰ Cfr. su trabajo en *Tratado elemental...*, cit., nota 135, t. II, p. 87.

106; Costa Rica, a. 110: salvo que el legislador lo consienta; Chile, a. 58; República Dominicana, a. 31; El Salvador, a. 125; Guatemala, a. 161.b: la inmunidad se extiende a la manera de tratar los negocios públicos; Haití, a. 114.1 y 2; Honduras, a. 200: además no pueden ser sometidos a registro personal ni obligados a prestar el servicio militar; México, a. 61; Nicaragua, a. 139; Panamá, a. 148; Paraguay, a. 142; Perú, a. 176; Uruguay, a. 112; Venezuela, a. 142).

El alcance de esta inmunidad es discutida por la doctrina. En Venezuela, La Roche sostiene que los legisladores, gracias a esta inmunidad, pueden cometer cualquier tipo de delito en el uso de la palabra (injurias o calumnias, hacer apología del crimen, causar agravios a las instituciones).²²¹ En Brasil, José A. da Silva distingue la inviolabilidad (que opera como eximente absoluta de responsabilidad) de la inmunidad (que exime de proceso judicial al legislador antes del desafuero): dicha distinción se apoya en el texto de la Constitución vigente hasta 1988; pero, frente al texto que se sancionó ese año, que ha suprimido la excepción de los delitos contra el honor, se hace difícil mantener dicha distinción, a pesar de que la Constitución siga hablando de “inviolabilidad”.²²²

Nosotros no creemos que sea así: la Constitución no puede habilitar al delito a quienes tienen más responsabilidades ante la comunidad en su carácter de representantes del pueblo. La inmunidad tan sólo establece la necesidad del desafuero, como ante juicio que debe producir cada Cámara, si se encuentra que el legislador ha delinquido. Vencido el mandato, la jurisprudencia en la Argentina ha mantenido la inmunidad, haciéndola perpetua. Nosotros no coincidimos con esta interpretación, pues ello implicaría una suerte de amnistía implícita y automática dispuesta por la Constitución, lo cual no encuentra justificación.²²³ Bidart Campos coincide con nuestra apreciación, pero sólo de *lege ferenda*, esto es, en caso de reformar la Constitución.²²⁴

5) Ningún legislador, desde el día de su elección hasta su cese, puede ser arrestado, excepto si fuere encontrado *in fraganti* delicto, de lo que se dará cuenta a la Cámara respectiva (Argentina, a. 61; Bolivia, a. 52: no contempla la detención *in fraganti*; tampoco puede ser llevado ante la justicia civil, desde sesenta días antes de la reunión del Congreso; Brasil, a. 53.1 y 2: desde la expedición de su diploma; Colombia, a. 107: cuarenta días antes y veinte días después de las sesiones —vale decir

²²¹ *Op. cit.*, nota 90, p. 40.

²²² Véase Silva, Jose Afonso da, *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1984, p. 93.

²²³ Véase Quiroga Lavié, Humberto, *op. cit.*, nota 2, p. 768.

²²⁴ Véase *El derecho constitucional del poder*, Buenos Aires, 1967, t. I, p. 278.

que la inmunidad no cubre todo el periodo—; Cuba, a. 81; Costa Rica, a. 110; Chile, a. 58; República Dominicana, a. 32: en caso de detención por *in fraganti* las Cámaras pueden ordenar la libertad; Ecuador, a. 62; El Salvador, a. 125: sólo dice que los legisladores son inviolables; Guatemala, a. 161.a; Haití, a. 115; Honduras, a. 200: no pueden ser demandados civilmente desde quince días antes y quince días después de las sesiones (no del periodo), y la inmunidad se extiende a los candidatos; Panamá, a. 149: la inmunidad se extiende a cinco días antes del periodo legislativo y a cinco días después, y desde el comienzo del ejercicio no podrán sufrir secuestros a medidas cautelares sobre su patrimonio; Paraguay, a. 142: el legislador detenido deberá ser puesto en custodia en su residencia; Perú, a. 176: hasta treinta días después de finalizadas sus funciones; Uruguay, a. 113; Venezuela, a. 143: ni sometidos a registro personal domiciliario ni ser coartados en el ejercicio de sus funciones, hasta veinte días de vencido su mandato; los detenidos *in fraganti* serán llevados en custodia a sus domicilios, pero recobrarán su libertad si en 96 horas las Cámaras no autorizaran que continúen en ese estado.

César Quintero critica, en el caso de Panamá, la limitación de esta responsabilidad, a renglón seguido de reconocer la Constitución que ellos son responsables civilmente.²²⁵

6) Las Cámaras pueden suspender en sus funciones a sus miembros y ponerlos a disposición del juez competente, cuando ellos fueren querrelados ante la justicia ordinaria (Argentina, a. 62; Bolivia, a. 52: en vez de suspensión se dispone la licencia del legislador; *idem* en Brasil, a. 58.1: los juzga el Supremo Tribunal Federal; Costa Rica, a. 110; Chile, a. 58; Guatemala, a. 161.a; Paraguay, a. 142; Uruguay, a. 114; Venezuela, a. 144: conocerá en la causa judicial la Corte Suprema).

7) Las inmunidades cesan en caso de licencia mayor de veinte días (Venezuela, a. 147).

8) Los legisladores no están obligados a testimoniar sobre informaciones recibidas durante el ejercicio de su mandato ni sobre las personas que han facilitado la información (Brasil, a. 58.5).

9) Durante el Estado de sitio sólo pueden ser suspendidas las inmunidades de los legisladores por mayoría especial y por actos realizados fuera del recinto, vinculados con la adopción de la medida (Brasil, a. 58.7).

²²⁵ *Op. cit.*, nota 14, p. 107.