

EL REFERÉNDUM, LA DELEGACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS EN AMÉRICA LATINA *

En forma jurídica, el régimen-tipo de América Latina casi no se ha alejado del modelo de la Constitución norteamericana de 1787. Pero en la práctica, las instituciones copiadas de las estadounidenses se han modificado profundamente hasta convertir el régimen presidencial en régimen de preponderancia presidencial.¹

Si en Estados Unidos existe realmente un equilibrio entre los poderes ejecutivo y legislativo, en cambio las asambleas de América Latina desempeñan una función mucho menos importante que la del Congreso de Washington. La preponderancia presidencial, inherente al régimen latinoamericano, se encuentra aún más reforzada por la adopción de tres series de instituciones —extrañas al presidencialismo clásico-teórico— que nos proponemos examinar: el referéndum, la delegación del poder legislativo y la responsabilidad de los ministros.

Sin duda alguna, el referéndum y la delegación del poder legislativo son instituciones que, al quitar temporalmente al legislador sus atribuciones fundamentales, tienden a consagrar su decaimiento y, en consecuencia, a reforzar y extender las prerrogativas del ejecutivo. En cambio, y conforme a la tradición del régimen parlamentario, la responsabilidad del gabinete constituye un medio radical de presión por parte del Parlamento que le permite influir sobre la política gubernamental y, dado el caso, modificarla mediante un voto de desconfianza. Pero veremos que las elaboraciones latinoamericanas en materia de responsabilidad de los ministros no ponen un freno eficaz a las iniciativas del jefe del Estado y que, inclusive, dicha responsabilidad es susceptible de convertirse en arma en manos del ejecutivo, puesto que, en último término, la moción de censura votada por el Congreso puede dar lugar a la disolución del mismo, decretada por el presidente de la República.

* En sus grandes líneas, este artículo forma parte de un estudio sobre *El poder legislativo en América Latina*, que está en prensa actualmente. Pero, en cuanto al referéndum, figura el caso de la República de Haití y se añadieron referencias a varias constituciones africanas. Por otra parte, la delegación del poder legislativo ha sido objeto de una modificación total y tiene un desarrollo mucho más extenso que el del estudio inicial.

¹ Jacques Lambert. *Le régime présidentiel en Amérique Latine*, "Revue Française de Science Politique", núm. 3, septiembre de 1963, París, p. 577-600.

ADVERTENCIA

Las constituciones examinadas en este artículo son las siguientes:

1. Argentina: Constitución de 1853 y Estatuto de la Revolución Argentina, de 8 de julio de 1966.
2. Bolivia: Constitución de 2 de febrero de 1967.
3. Brasil: Constitución de 24 de enero de 1967, reformada el 17 de octubre de 1969.
4. Chile: Constitución de 18 de septiembre de 1925, reformada el 22 de febrero de 1970.
5. Colombia: Constitución de 4 de agosto de 1886, reformada en mayo de 1957.
6. Costa Rica: Constitución de 7 de noviembre de 1949.
7. República Dominicana: Constitución de 28 de noviembre de 1966.
8. Ecuador: Constitución de 5 de noviembre de 1967.
9. El Salvador: Constitución de 8 de enero de 1962.
10. Guatemala: Constitución de 15 de septiembre de 1965.
11. Haití: Constitución de 25 de mayo de 1964.
12. Honduras: Constitución de 3 de junio de 1965.
13. México: Constitución de 5 de febrero de 1917.
14. Panamá: Constitución de 1º de marzo de 1946.
15. Paraguay: Constitución de 25 de agosto de 1967.
16. Uruguay: Constitución de 15 de febrero de 1967.
17. Venezuela: Constitución de 23 de enero de 1961.

SECCIÓN I

EL REFERÉNDUM

Seis de las diecisiete constituciones examinadas —las de Costa Rica (art. 168); Chile (art. 109); Ecuador (arts. 72 y 184, párrafo décimo); Haití (art. 46); Uruguay (art. 331), y Venezuela (art. 246)— adoptan un medio de consulta popular directa: el referéndum.

PÁRRAFO PRIMERO

REFERÉNDUM Y PLEBISCITO

A este respecto, notemos que tres cartas —las de Costa Rica, Chile y Ecuador— lo califican como “plebiscito”. Obviamente, he aquí la confusión, bastante frecuente, entre plebiscito y referéndum, pues conforme a las mismas constituciones, se trata de una votación respecto a un texto.

En efecto, como lo subraya el profesor Maurice Duverger,² mediante el referéndum —instrumento específico de la democracia semidirecta— el cuerpo electoral ratifica (o rechaza) una decisión de los gobernantes. La vigencia de una medida tomada por los dirigentes (más a menudo por el ejecutivo que por el legislativo) está subordinada a la aprobación expresa de los gobernadores: adopción de una nueva constitución o reformas a la Constitución vigente (referéndum constitucional), adopción de una nueva ley o reformas a una ley vigente (referéndum legislativo). Pero —y este rasgo es esencial—, *se trata de una votación respecto de un texto*.

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

De Suiza, cuna tradicional del referéndum,³ esta institución pasó a la Constitución de Weimar y existe en varias cartas locales de Estados Unidos. Después de la Segunda Guerra Mundial, apareció en algunas constituciones de la Europa Central, en Dinamarca y Noruega, en la Carta francesa de 1946 —pero tan sólo en el terreno constitucional—, así como en la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947, como veremos más adelante. La Carta francesa de 4 de octubre de 1958 le confirió una amplia consagración, al adoptarlo tanto en materia constitucional como legislativa.⁴ A imitación, las constituciones del África negra francófona y del África maghrebina consagran esta institución.⁵

² Maurice Duverger. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, PUF, Paris, 1965, p. 228.

³ Constitución Federal de 29 de mayo de 1874, artículos 89 bis y 120.

⁴ Constitución francesa de 4 de octubre de 1958.

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

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

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

⁵ Citamos:

Alto Volta	Const. de 14-VI-1970	arts. 4, 31 y 105
Argelia	Const. de 28-IX-1963	art. 73
Camerón	Const. de 1-IX-1961	art. 2
Costa de Marfil	Const. de 3-XI-1960	arts. 4, 14 y 72
Gabón	Const. de 21-III-1961	arts. 3 y 69

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

Además, señalemos de paso que la aplicación que tiene en Francia el referéndum desde 1958, desde hace quince años, revela un tercer fin que, conforme al esquema del derecho constitucional teórico, es característico del plebiscito: reafirmar la adhesión del cuerpo electoral a un hombre (al presidente de la República) y a sus orientaciones políticas, y, a través de esta investidura popular, consagrarlo como el gobernante a la vez "legal" y "real" que la nación se ha dado con plena libertad, al que sigue apoyando y respaldando frente a los demás grupos políticos.⁶

Guinea	Const. de 12-XI-1958	art. 49
Marruecos	Const. de 31-VII-1970	arts. 26, 66 a 68 y 99
Mauritania	Const. de 20-V-1961	arts. 7 y 54
Niger	Const. de 8-XI-1960	arts. 4, 14 y 72
Senegal	Const. de 8-III-1963	arts. 2, 46 y 66
Tchad	Const. de 16-IV-1962	arts. 2, 11 y 74
Togo	Const. de 14-IV-1961	arts. 3, 38 y 59
Zaire	Const. de 24-VI-1967	arts. 2, 28 y 75

⁶ En efecto, en un periodo de catorce años, de septiembre de 1958 a abril de 1972, tuvieron lugar 6 referendos: cinco durante el mandato del presidente Charles de Gaulle (1959-1969) y uno durante el del presidente Georges Pompidou (junio de 1969 a la fecha).

Precisa poner de relieve el carácter plebiscitario que, en la práctica, el presidente de Gaulle imprimió a la institución, más allá de una simple estrategia gubernamental que le permitiese prescindir del Parlamento. El referéndum reunía todos los favores del general por ser un instrumento característico de la democracia semidirecta, la única que implica un vínculo directo entre el jefe del Estado y el pueblo. Si el presidente de Gaulle recurrió con tanta frecuencia a su arma favorita, no fue para menguar aún más el papel del Parlamento —ya muy limitado por la propia Constitución—, sino para medir la temperatura de su popularidad, es decir la confianza de la nación en su propia persona, y, luego, la adhesión a su política, según él mismo lo expresó claramente: "... es con el pueblo con quien quiero establecer vínculos, y no únicamente con los cuerpos intermedios... Es preciso que exista y perdure entre él y yo un acuerdo fundamental, y las votaciones de conjunto, mediante las que la nación contesta las preguntas que yo le hago, ponen de manifiesto dicho acuerdo..."

Después de un primer periodo de prudencia y reserva, el presidente G. Pompidou iba a su vez a recurrir al referéndum, consagrado como barómetro de popularidad, al declarar que "... la ampliación de la comunidad europea debería ser ratificada por referéndum..." el día 23 de abril de 1972. El Parlamento hubiere aprobado sin dificultad alguna dicha ampliación, puesto que el partido gaulista es altamente mayoritario en la Asamblea (358 diputados, o sea las tres cuartas partes del efectivo total). Entonces, ¿porqué un referéndum? La razón aparece claramente: el jefe del Estado deseaba reanudar el contacto con la nación y obtener implícitamente la confirmación de su mandato a través del referéndum. El carácter plebiscitario de la consulta volvió a manifestarse a plena luz.

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

PÁRRAFO SEGUNDO

EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL

I. *El referéndum constitucional de arbitraje*

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

1. *Chile.* La Constitución chilena faculta al presidente de la República para "... consultar a los ciudadanos, mediante plebiscito, cuando un proyecto de reforma constitucional sea rechazado totalmente por el Congreso ..." o cuando éste haya rechazado total o parcialmente las observaciones que el jefe del Estado hubiere formulado acerca de una reforma de origen congresional (artículo 109, párrafo primero).

En este caso, el presidente recurre a la consulta popular para levantar el obstáculo puesto por el legislador a la realización de la reforma, o por negarse éste a tomar en cuenta las observaciones presentadas por el ejecutivo. En resumidas palabras, el referéndum interviene para solucionar el conflicto originado por las Cámaras.

Dos modalidades subrayan el carácter de medio de arbitraje que reviste el referéndum en Chile: sea que el electorado apruebe el proyecto de reforma presidencial rechazado por el Congreso, o sea que invalide las observaciones del jefe del Estado, éste se encuentra ligado por los resultados de la consulta. En el primer caso, promulgará el proyecto presidencial, ratificado por referéndum, como reforma constitucional; y en el segundo, deberá promulgar el texto aprobado por el Congreso en Pleno, habiendo caducado, en virtud de la consulta popular, las observaciones que el mismo ejecutivo había formulado (art. 109, párrafo quinto).

2. *Ecuador.* En Ecuador, se adopta una solución análoga. Previo dictamen favorable del Tribunal de Garantías Constitucionales, el presidente de la República podrá "convocar a plebiscito en los casos de reformas a la Constitución propuestas por el ejecutivo y rechazadas total o parcialmente por el legislativo ..." (art. 184, inciso décimo, a), o cuando la opinión del presidente fuere total o parcialmente desfavorable a la reforma (art. 258, inciso tercero). Como en el caso anterior, la intervención del cuerpo electoral tiene por fin resolver el conflicto: aprobará o rechazará, pues le compete decidir en última instancia. La Constitución lo pone de manifiesto, claramente, al estipular que "la decisión plebiscitaria será inobjetable" (art. 72).

II. *El referéndum constitucional confirmativo*

A la solución chilena y ecuatoriana, Venezuela y Uruguay prefirieron la del referéndum constitucional confirmativo.

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

La iniciativa de la reforma pertenece al Congreso solamente y debe ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en sesión conjunta. Aprobado el proyecto reformativo, “. . . se someterá a referéndum, en la oportunidad que fijen las cámaras, las cuales declararán sancionada la nueva Constitución si fuere aprobada por la mayoría de los sufragantes de toda la República” (art. 246, inciso cuarto).

En este caso, se trata de un referéndum confirmativo:⁷ su fin es obtener que el cuerpo electoral ratifique una reforma constitucional elaborada por el Congreso. No se trata, para los electores, de resolver un conflicto surgido entre el ejecutivo y el legislativo, ni de adoptar un texto gubernamental que el Congreso hubiere rechazado. El presidente de la República no interviene ni tiene iniciativa alguna: todo pasa entre sufragantes y Congreso, entre el cuerpo electoral y sus representantes. Y, para confirmar el alcance del referéndum, la Constitución prevé que el Presidente no podrá objetar las enmiendas o reformas y estará obligado a promulgarlas dentro de los diez días siguientes a su sanción (art. 248).

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

PÁRRAFO TERCERO

EL REFERÉNDUM LEGISLATIVO

I. *El referéndum legislativo de arbitraje*

La Carta venezolana instituye el referéndum legislativo de arbitraje. Los incisos *c*) y *d*) del artículo 184 lo consagran como medio para reforzar las prerrogativas del ejecutivo frente a un Congreso eventual-

⁷ Notemos que el llamado “referéndum constitucional confirmativo” figura en la Constitución italiana de 27 de diciembre de 1947: “las leyes reformativas de la Constitución serán sometidas a referéndum cuando dichos proyectos de ley no hayan sido aprobados, en segunda lectura, por mayoría de las dos terceras partes en cada asamblea” (artículo 38).

mente indócil, al prescindir de la aprobación de éste para recurrir a la consulta popular en materia de:

“c) proyectos de ley de importancia fundamental para el progreso del país o para el cumplimiento de los fines de justicia social previstos en la Constitución, siempre que tales proyectos no fueren considerados en dos periodos seguidos de sesiones, o que fueren negados por el Congreso o por la Comisión Legislativa Permanente, en lo fundamental.” La hipótesis de que el Congreso no examine los proyectos de “importancia fundamental” durante dos periodos seguidos no deja de ser sorprendente, puesto que semejantes proyectos deberían gozar de una prioridad absoluta en los trabajos de las Cámaras . . . a menos de que el ejecutivo decida sometérselos cuando la sesión esté a punto de clausurarse, lo que, por supuesto, haría imposible cualquier examen. Por lo demás, las fórmulas son suficientemente imprecisas para que el presidente pueda recurrir al referéndum según su desco, haciendo a un lado al Congreso para tratar directamente con el cuerpo electoral.

“d) decisiones de trascendental importancia para los intereses de la nación.” El caso es todavía más notable: no se trata de la inactividad de las Cámaras, ni del rechazo que hubieren podido oponer a las “decisiones” del presidente, sino de la facultad soberana del ejecutivo de prescindir del Congreso cuando así lo estime oportuno. Además, he aquí otra fórmula voluntariamente imprecisa que deja a la apreciación del presidente el carácter de “trascendental importancia” que justifica el recurso al referéndum, fuera de toda consulta al Congreso. Se encuentra subrayado el carácter de arma en manos del ejecutivo que reviste el referéndum legislativo en Venezuela.

II. *El referéndum legislativo abrogatorio*

En Uruguay, la situación es diferente. Existe un “recurso de referéndum contra las leyes” (art. 79) cuyos mecanismos y efectos la Constitución no precisa. Se limita a establecer que “el veinticinco por ciento del total de los inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes . . .”

Este recurso no procederá contra las leyes que establezcan tributos y tampoco en los casos en que la iniciativa sea privativa del poder ejecutivo, conforme al artículo 133. Resulta, pues, que este “recurso de referéndum” podrá interponerse principalmente contra leyes de origen parlamentario.

Se trata de un referéndum abrogatorio, análogo al que contempla el artículo 75 de la Constitución italiana de 1947: instituye un verdadero veto del pueblo que tiende a abrogar todo o parte de una ley ordinaria.⁸

⁸ Artículo 75: “Habrà lugar a proceder a un referéndum popular para decidir la abrogación total o parcial de una ley o de una decisión con fuerza de ley, cuando así lo solicitaren quinientos mil electores o cinco consejos regionales . . .”

PÁRRAFO CUARTO

EL REFERÉNDUM CONSULTIVO INTERPROVINCIAL

La Constitución de Costa Rica adopta el referéndum —que, a su vez, califica como “plebiscito”— en materia de división territorial. En efecto, “la Asamblea podrá decretar . . . la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración” (art. 168, párrafo segundo).

Esta forma de referéndum, el referéndum consultivo relativo a modificaciones territoriales de las provincias o regiones, existe en la Constitución italiana antes mencionada (artículo 132),⁹ y acaba de ser consagrado por el artículo 8 de la ley francesa n^o 71-588, de 16 de julio de 1971, sobre “Uniones y reagrupaciones de municipios”.¹⁰

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

⁹ Artículo 132: “Mediante una ley constitucional, previa opinión de los consejos regionales, podrá decidirse la unión de regiones existentes o la creación de nuevas regiones, cuando así lo solicitaren un número determinado de consejeros municipales que representen cuando menos una tercera parte de las poblaciones interesadas y cuando dicha proposición fuere aprobada mediante referéndum por la mayoría de estas poblaciones.” “Mediante referéndum y una ley de la República, previa opinión de los consejos generales, las provincias o municipios que así lo solicitaren, podrán ser desmembrados de una región e incorporados a otra.”

¹⁰ Artículo 8, inciso primero: “Las personas inscritas en los registros electorales serán consultadas sobre la conveniencia de la unión de municipios, cuando así lo solicitaren la mitad de los consejos municipales de los municipios que reúnan las dos terceras partes de la población, o las dos terceras partes de los consejos municipales de los municipios que reúnan más de la mitad de la población total. También el prefecto podrá decidir que ha lugar a proceder a dicha consulta.”

Notemos que si la institución del referéndum intermunicipal constituye un procedimiento liberal, también representa una innovación importante en el derecho público interno francés, en la medida en que, tradicionalmente, el referéndum intervinía tan sólo en materia legislativa y constitucional. Cf. *Libertés fusions et regroupements des communes*, “La Documentación Française”, núm. 3 899-3 900, 14 de junio de 1972, Paris, pp. 29-31.

PÁRRAFO QUINTO

EL REFERÉNDUM DE HAITÍ

A su vez, la Constitución haitiana adopta el referéndum, lacónicamente, sin asignarle fines precisos, sin fijar su régimen ni regular su aplicación: "El pueblo ejercerá directamente las prerrogativas de la soberanía: ... 4. mediante la opinión que, por referéndum, puede emitir acerca de todas las cuestiones que le interesan y sobre las que está consultado por el jefe del poder ejecutivo" (art. 46, inciso cuarto). Notemos que la iniciativa de la consulta es atributo exclusivo del presidente de la República y que el alcance y fin del referéndum quedan indeterminados: ¿instrumento de arbitraje, de confirmación, de abrogación?; ¿legislativo, constitucional? La imprecisión de la fórmula deja pensar que se trata más bien de una declaración de intención.

Huelga decir que desde la promulgación de la Constitución (25 de mayo de 1964) hasta la fecha, no hubo en Haití consulta popular alguna mediante referéndum. La consagración constitucional de dicha institución podría analizarse como una medida demagógica, o, a lo sumo, como el deseo de hacer hincapié sobre el carácter democrático, puramente ilusorio, del régimen haitiano y cubrir así las formas.

La prueba indiscutible de la naturaleza dictatorial de este régimen, la encontramos en la misma Constitución que el presidente François Duvalier —fallecido en abril de 1971— mandó elaborar en 1964 y que sigue rigiendo el país hoy en día. Su artículo 196 consagra *la elección a vida en el cargo de presidente* del doctor F. Duvalier "... con el fin de asegurar las conquistas y la permanencia de la revolución duvalierista ..." y su artículo 197 enumera cuidadosamente las grandes tareas de "salvación, creación y organización" realizadas por el "leader de la Revolución, apóstol de la unidad nacional y renovador de la patria ...", en beneficio de Haití.

Era pues dentro de la lógica de este régimen que, al fallecer el presidente Duvalier, el 22 de abril de 1971, su hijo mayor pasara a asumir la conducción de la cosa pública, como si se tratase de una monarquía hereditaria. Por supuesto, no hubo consulta alguna para conocer la opinión de la nación respecto de esta sucesión insólita.

SECCIÓN II

LA DELEGACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO

El principio de separación de poderes, adoptado por todas las cartas iberoamericanas, implica la prohibición, implícita o expresa según las constituciones, de toda delegación de poder, especialmente del legislativo:

Argentina, artículo 29; Costa Rica, artículo 9; República Dominicana, artículo 4; El Salvador, artículo 4, Honduras, artículo 183, etcétera...

Dejando a un lado el caso del estado de urgencia, emergencia o de sitio y de las correspondientes facultades extraordinarias concedidas temporalmente al ejecutivo, nos proponemos examinar las delegaciones institucionales que consagran siete constituciones, con modalidades diversas. Notemos que dicha delegación no constituye un rasgo específico del constitucionalismo latinoamericano, sino una característica general del Estado moderno contemporáneo.¹¹

Cinco constituciones —las de Brasil, Chile, México, Panamá y Venezuela— instituyen expresamente una delegación directa del poder legislativo al presidente de la República.

En cambio, y en sustancia, en las cartas de Haití y de Paraguay, el jefe del ejecutivo se encuentra investido de la facultad de legislar a consecuencia de la disolución de las cámaras, decretadas por él mismo. Ante el vacío que de esta decisión resulta y hasta que se celebren nuevas elecciones, el presidente de la República asumirá las funciones del legislador.

Por otra parte, cabe recordar que en Argentina, Cuba y Perú, el ejecutivo se ha convertido en legislador de pleno derecho.

En Argentina, el "Acta de la Revolución Argentina", de 8 de julio de 1966, disolvió el Congreso y las legislaturas provinciales (inciso tercero); en consecuencia, conforme al artículo 5 del "Estatuto de la Revolución

¹¹ Constitución francesa de 4 de octubre de 1958, artículo 38: "El Gobierno puede, para la ejecución de su programa, solicitar autorización del Parlamento para dictar, mediante ordenanzas, medidas que normalmente son del dominio de la ley. Las ordenanzas se expedirán en Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado. Entrarán en vigor en el momento de su publicación, pero caducarán si el proyecto de ley de ratificación no fuere enviado al Parlamento antes de la fecha fijada por la ley de habilitación. Al expirar el plazo señalado en el primer párrafo del presente artículo, las ordenanzas no podrán ser modificadas sino por ley en las materias que pertenecen al dominio legislativo."

El artículo 38 ha tenido numerosas aplicaciones, especialmente durante el mandato del presidente de Gaulle; citemos las más características: 1) de septiembre de 1958 a abril de 1959; 2) de febrero de 1960 a febrero de 1961; 3) de abril de 1961 a mayo de 1963, y en fin, 4) de julio a octubre de 1967.

En términos idénticos, las constituciones de estos Estados africanos han adoptado, a su vez, la delegación institucional del poder legislativo:

- Alto Volta, art. 78
- Argelia, art. 58
- Camerón, art. 25
- Costa de Marfil, art. 45
- Gabón, art. 42
- Marruecos, art. 44
- Mauritania, art. 36
- Níger, art. 45
- Togo, art. 25
- Zaire, art. 52

Argentina”, de misma fecha, el presidente de la República ejerce “. . . todas las facultades legislativas que la Constitución otorga al Congreso . . .”¹²

En Cuba, conforme a la Ley Fundamental de 1959, el Consejo de ministros ejerce todos los poderes.

En Perú, después del golpe de Estado contra el presidente Belaúnde Terry, el Decreto-Ley N° 17063, de 3 de septiembre de 1968, aprobó el “Estatuto del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas”. Señalemos tres de sus disposiciones más significativas: 1) el Congreso está disuelto; 2) el ejecutivo legisla mediante decretos-leyes, y 3) el presidente de la República es designado por la Junta Revolucionaria entre los miembros de las fuerzas armadas. Ni elecciones legislativas, ni elecciones presidenciales: la toga se sometió a las armas.

PÁRRAFO PRIMERO

LA DELEGACIÓN INSTITUCIONAL DIRECTA

La delegación presenta modalidades diversas y su alcance varía según las constituciones.

En términos generales, notemos que el Congreso deberá autorizar esta delegación por un tiempo determinado (Chile, Panamá y Venezuela) o indeterminado (Brasil y México), en dominios específicos (Brasil, Chile, México y Venezuela) o en los que determine la ley de habilitación (Panamá), y que las Cámaras (México y Panamá) u otro organismo (Chile) deberán ratificar el uso que el ejecutivo hubiere hecho de la facultad concedida.

I. BRASIL

El artículo 55 de la Carta brasileña instituye una delegación del poder legislativo, cuyas modalidades son elocuentes del papel soberano atribuido a un ejecutivo verdaderamente hipertrofiado, conforme a la inspiración general de la Constitución.¹³

¹² *Estatuto de la Revolución Argentina* (“Boletín Oficial de la República”, de 8 de julio de 1966). Artículo 5: “El presidente de la nación ejercerá todas las facultades legislativas que la Constitución nacional otorga al Congreso, incluidas las que son privativas de cada una de las Cámaras, con excepción de aquellas previstas en los artículos 45, 51 y 52 para los casos de juicio político a los jueces de los tribunales nacionales.”

Por otra parte —con el fin de ejercer un control sobre las decisiones del jefe del Estado—, por resolución de la Junta de Comandantes, de 12 de junio de 1970, se agregó a dicho artículo el siguiente apartado: “Las leyes y decretos de significativa trascendencia para los fines de la Revolución Argentina requerirán el acuerdo de la Junta de Comandantes en jefe. A esos efectos, una ley establecerá las normas de procedimientos correspondientes.”

¹³ La Constitución brasileña de 24 de enero de 1967 fue reformada el 17 de octubre de 1969 por “el poder ejecutivo federal”, es decir por la junta militar facultada

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

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

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

Notemos:

1. La imprecisión de la fórmula “en caso de urgencia o de interés público superior”.

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

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

4. El o los decretos-leyes así dictados entrarán en vigor inmediatamente.

5. El Congreso interviene, pero con la prohibición de modificar el o los decretos-leyes presidenciales: se limita a aprobar o a rechazar; además, si no se pronunciaré en un plazo de dos meses, el texto se reputará adoptado —este caso de aprobación automática tácita es un rasgo notable de la Constitución brasileña.

6. En fin, *at last but not least*, los actos realizados en aplicación de un decreto-ley rechazado por el Congreso no sufrirán nulidad.

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

para ejercer temporalmente el poder, a consecuencia de la enfermedad que padeció el mariscal Costa e Silva, presidente de la República. Habiendo sido disuelto el Congreso el 13 de diciembre de 1968, la elaboración de las reformas constitucionales pasó a ser prerrogativa de la junta. Esta Constitución, entrada en vigor, el 30 de octubre de 1969, es pues la obra de un organismo militar, temporalmente investido de las funciones ejecutivas y legislativas, sin que interviniese el Congreso o una asamblea constituyente, sin que se convocara a consulta popular para ratificar la nueva Carta Política. El mismo proceso de elaboración es el eloquente de la inspiración fundamentalmente autoritaria del documento, así como de la situación de absoluto predominio del presidente de la República, frente a un Congreso reducido a desempeñar un papel de comparsa inmóvil.

II. CHILE

Conforme al artículo 44, inciso decimoquinto, el Congreso podrá "...autorizar al presidente de la República para que dicte disposiciones con fuerza de ley sobre creación, supresión, organización y atribuciones de los servicios del Estado y de las municipalidades; sobre fijación de plantas, remuneraciones y demás derechos y obligaciones de los empleados u obreros de estos servicios; sobre regímenes provisionales del sector público; sobre materias determinadas de orden administrativo, económico, financiero y de las que señalan los números 1, 2, 3, 8 y 9 del presente artículo". Es decir: "1. imponer contribuciones de cualquier clase o naturaleza, suprimir las existentes, señalar en caso necesario su repartimiento entre las provincias o comunas, y determinar su proporcionalidad o progresión; 2. autorizar la contratación de empréstitos o de cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito y la responsabilidad financiera del Estado; 3. fijar las normas sobre la enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión; 8. señalar el valor, tipo y denominación de la moneda y el sistema de pesas y medidas, y 9. fijar las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra".

Esta delegación abarca dominios numerosos y de interés primordial para la nación: servicios públicos nacionales y municipales, previsión y seguro social, régimen tributario, empréstitos, régimen de los bienes del Estado, moneda, pesas y medidas y fuerzas armadas. Es precisamente en atención a la importancia de los dominios en que el jefe del ejecutivo puede legislar, que la Constitución establece una serie de medidas que tienden a asegurar el control de las decisiones presidenciales, a la par que fijarles límites precisos.

1. Es manifiesta la preocupación de salvaguardar los derechos del ciudadano y sus garantías constitucionales, así como la de asegurar el respeto a las normas de la Constitución que fijan el régimen de los demás poderes: el legislativo y el judicial.

En efecto, la delegación "...no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni el plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales...". "...La autorización no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del poder judicial, del Congreso nacional ni de la Contraloría General de la República" (art. 44, inciso decimoquinto, párrafos segundo y tercero).

2. En segundo lugar, la Constitución precisa que esta delegación "...sólo podrá darse por un tiempo limitado, no superior a un año..." y estipula que la ley que la otorgue señalará las materias precisas en que se ejercerá la facultad concedida, estableciendo las limitaciones,

restricciones y formalidades que se estimaren convenientes (art. 44, inciso decimoquinto, párrafo cuarto).

3. En fin, se establece el control de los decretos con fuerza de ley, dictados por el presidente. Apartándose de la solución clásica del control parlamentario, la Constitución atribuye competencia a la Contraloría General de la República (“organismo autónomo . . . que lleva la contabilidad general de la nación” precisa el artículo 21, inciso segundo) “. . . para tomar razón de dichos decretos, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización concedida” (art. 44, inciso decimoquinto, último párrafo).

En resumen, si bien en Chile la delegación del poder legislativo confiere amplias facultades al presidente de la República, en cambio, el sistema de limitaciones y el control —original— que la Constitución establece, parecen asegurar el respeto a los derechos del ciudadano y la perennidad de los poderes legislativo y judicial.

III. MÉXICO

En México, desde la reforma constitucional de 28 de marzo de 1951, “el ejecutivo podrá ser facultado para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida” (art. 131, párrafo segundo).

La Constitución confía al jefe del ejecutivo importantes facultades para legislar en materia de impuestos relativos al comercio exterior y para fijar el volumen de las importaciones y exportaciones o para prohibirlas, dado el caso, “cuando lo estime urgente”.

Notemos, en primer lugar, que al presidente sólo compete apreciar lo oportuno de su intervención, sin previa consulta al Congreso. En segundo lugar, la Constitución no limita en el tiempo el ejercicio de esta facultad; parece tratarse de una delegación permanente al ejecutivo para que dicte medidas de carácter legislativo en los dominios mencionados. En fin, la única obligación que la Carta mexicana asigna al jefe del Estado es la de someter a la aprobación del Congreso el uso que hubiere hecho de la delegación, al enviar a las cámaras el presupuesto de cada año. Es decir que se instituye un control anual, a fecha fija, que la ley de habilitación no podrá modificar, al estipular, por ejemplo, un plazo más corto para proceder a examinar las decisiones tomadas por el ejecutivo.

IV. PANAMÁ

Por su parte, la Constitución de Panamá instituye una delegación sin especificación de dominios: abarca todas las esferas de actividad del legislador, a diferencia de las cartas chilena, mexicana y venezolana que se esfuerzan en limitar dicha delegación al dominio económico, tributario, etcétera. En efecto, la Asamblea panameña podrá conceder al ejecutivo, cuando éste así lo solicite, facultades extraordinarias que serán ejercidas mediante decretos-leyes, siempre que la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen —nótese lo impreciso de la fórmula—; la ley de habilitación expresará la materia y los fines que serán objeto de dichos decretos-leyes. Cabe advertir que éstos podrán versar inclusive sobre asuntos reservados a leyes orgánicas —lo que pone de manifiesto que la delegación puede abarcar cualquier dominio—; en este caso, la Constitución prevé que la ley de autorización deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros que compongan la Asamblea Nacional (art. 118, inciso vigesimoquinto, párrafos primero y segundo).

Se instituye un control de los decretos presidenciales: deberán ser sometidos a la Asamblea, la que podrá aprobarlos o improbarlos (mismo artículo e inciso, párrafo tercero). Pero la Constitución no fija plazo alguno para que se proceda a dicho examen.

V. VENEZUELA

En Venezuela, el presidente de la República "... podrá dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial" (art. 190, inciso octavo); asimismo, podrá "decretar créditos adicionales al presupuesto, previa autorización de las cámaras en sesión conjunta, o de la Comisión Delegada" (art. 190, inciso decimocuarto).

Por otra parte, en periodo de receso del Congreso, el ejecutivo podrá "decretar, en caso de urgencia comprobada, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, o la modificación o supresión de los existentes, previa autorización de la Comisión Delegada" (art. 190, inciso undécimo). En este caso, la autorización de la delegación deberá ser votada por las dos terceras partes de los miembros que compongan dicha Comisión (art. 179, inciso quinto).

Nuevamente, advertimos lo impreciso de las fórmulas: "cuando así lo requiera el interés público" y "en caso de urgencia comprobada". Es de suponer que el ejecutivo es quien aprecia soberanamente dichas situaciones. En fin, la Constitución no menciona la existencia de control alguno ejercido por el Congreso, respecto de las medidas así dictadas por el ejecutivo.

PÁRRAFO SEGUNDO

LA DELEGACIÓN INSTITUCIONAL INDIRECTA

En Haití y Paraguay, la situación es diferente. El ejecutivo se convierte en legislador después de decretar la disolución de las cámaras.

En efecto, las constituciones de estos dos Estados adoptan la disolución —institución específica del régimen parlamentario—; pero sin el contrapeso tradicional de la responsabilidad política del gabinete, es decir, la facultad del Parlamento de obligar éste a dimitir, mediante un voto de desconfianza. El predominio absoluto del ejecutivo sobre el legislador se manifiesta a plena luz.

Si bien el sistema haitiano y el paraguayo presentan el factor común de la disolución, vamos a ver que cada constitución se caracteriza por modalidades *sui generis*.

I. HAITÍ

En Haití, la Constitución instituye dos categorías de medidas progresivas a las que el presidente podrá recurrir contra la Cámara: en una primera etapa, la suspensión (*ajournement*) y, de resultar ésta ineficaz, la disolución.

1. *La suspensión.* El Cuerpo Legislativo de Haití —cámara única— celebra una breve sesión anual de tres meses (art. 61, párrafo tercero). Sin ninguna especificación de circunstancias, la Cámara prevé que el presidente de la República podrá suspender dicha sesión por un período no mayor de un mes ni menor de quince días y que no podrá decretar más de dos suspensiones durante una misma sesión (art. 61, párrafo cuarto).

Notemos, en primer lugar, que el ejecutivo podrá suspender la sesión de la Cámara en cualquier momento, sin que una oposición parlamentaria manifiesta o un conflicto grave justifique el recurrir a semejante medida. La decisión del presidente es discrecional y se analiza como una prerrogativa absoluta que excluye la intervención de cualquier organismo consultivo, judicial o administrativo. En segundo lugar, siendo la sesión anual de tres meses, el presidente podrá suspenderla, según su deseo, durante dos meses cuando menos. En resumen, se trata de la política *du bon vouloir*.

Hemos mencionado ya el carácter dictatorial que tiene en la práctica el régimen haitiano y la omnipotencia absoluta del ejecutivo frente a un legislativo, cuyo papel se reduce a registrar las decisiones presidenciales sin jamás discutirlos. La adopción de la suspensión cabe, pues, perfectamente dentro de la lógica del régimen, si bien resulta redundante por la misma hipertrofia del ejecutivo.

2. *La disolución.* La segunda arma del presidente contra la Cámara consiste en la disolución. “En caso de conflicto grave entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, el presidente de la República tiene la facultad de disolver el Cuerpo Legislativo. El mismo decreto de disolución convocará a nuevas elecciones. Estas tendrán lugar en un plazo de tres meses a más tardar, contado a partir de la publicación de dicho decreto” (art. 62, párrafos primero, segundo y tercero).

Por otra parte, el párrafo sexto de este mismo artículo dicta una disposición que, en apariencia, tiende a limitar el uso de la disolución; pero que, en realidad, deja toda libertad al presidente para decretarla verdaderamente a su antojo: el ejecutivo no podrá decretar la disolución “sino después de recurrir en balde (*vainement*) a la suspensión, o cuando ya no podrá decretar ésta, conforme al artículo 61”, es decir cuando la Cámara haya sido suspendida dos veces en una misma sesión.

La expresión “en balde” no deja de sorprender: ¿podrá una suspensión quedar realmente sin efecto sobre la actitud de una cámara indócil?, o, en otras palabras, ¿será el Cuerpo Legislativo haitiano una asamblea que manifieste una oposición abierta y afirmada a la política del presidente, hasta obligar a éste a recurrir dos veces a la suspensión? Es difícil admitir semejante eventualidad. Pero la segunda parte del párrafo sexto nos da la llave del enigma: el presidente podrá decretar la disolución después de haber suspendido dos veces la Cámara, si estima inoportuno que se prolongue la sesión anual hasta el término fijado por la Constitución. Cuando el ejecutivo decida prescindir del legislador, decreta una primera suspensión de un mes, luego una segunda por un mismo periodo, y, en fin, recurre a la disolución para deshacerse de los parlamentarios.

3. *El ejecutivo legislador.* En una fórmula lacónica, la Constitución confiere al presidente una delegación de poder: “Durante la vacante del poder legislativo a consecuencia de la disolución, el presidente de la República proveerá las necesidades de los servicios públicos, mediante *arrêts* expedidos en Consejo de secretarios de Estado” (art. 62, párrafo sexto).

Lo sibilino de la expresión “proveerá las necesidades de los servicios públicos” no logra cubrir las formas: en realidad, durante tres meses, el presidente ejercerá todas las facultades que pertenecen al Cuerpo Legislativo, mediante *arrêts* cuyo alcance la Constitución no precisa. Por supuesto, no encontramos alguna mención alguna relativa a un control de éstos, que pudiese ejercer la asamblea recién electa.

II. PARAGUAY

La Constitución de Paraguay prevé dos situaciones que dan lugar a una delegación automática del poder legislativo al presidente de la República, por supuesto, fuera de toda intervención del Congreso para autorizarla.

1. *La disolución.* En su artículo 182, la Carta paraguaya establece: "El poder ejecutivo podrá decretar la disolución del Congreso por hechos graves que le sean imputables y que pongan en peligro el equilibrio de los poderes del Estado, o de otro modo afecten la vigencia normal de esta Constitución o el libre desenvolvimiento de las instituciones creadas por ella." La escala de eventos susceptibles de acaecer es suficientemente amplia para que el presidente pueda decretar esta disolución-castigo cuando lo estime oportuno —tanto más cuanto que dicha decisión parece ser prerrogativa exclusiva del mismo, pues la Constitución no prevé la intervención de organismo alguno para apreciar la situación, ni siquiera a título consultivo.

2. *El ejecutivo legislador.* Prosigue el mismo artículo 182: "...En el mismo decreto en que disponga la disolución del Congreso, el poder ejecutivo llamará a elecciones de senadores y diputados, que completarán el periodo constitucional, *salvo que falte un año o menos para la terminación de dicho periodo.*"

Por su parte, el artículo 183 dispone: "Durante el receso del Congreso o hallándose éste por cualquier causa desintegrado, el presidente podrá dictar decretos con fuerza de ley, con dictamen del Consejo de Estado..."

Establécense así dos series de circunstancias en que el ejecutivo va a ejercer automáticamente las atribuciones del Congreso en materia legislativa, por estipulación expresa de la Constitución.

a) En caso de disolución del Congreso,¹⁴ cuando falte un año o menos para que termine su mandato. En efecto, en este caso el presidente no tiene la obligación de convocar a elecciones y se encuentra automáticamente habilitado para asumir las funciones del legislador.

b) Durante el receso anual del Congreso o a consecuencia de su "desintegración" —hipótesis preocupante—, el presidente legisla mediante decretos con fuerza de ley.

Notemos que si bien la disolución no es un procedimiento normal de gobernar y debe considerarse como un accidente en el funcionamiento de los poderes públicos de un Estado, en cambio, el atribuir al ejecutivo el ejercicio institucional y regular de las funciones del legislador en tiempo de receso, hace surgir un panorama muy diferente. Siendo la sesión anual de ocho meses y tres semanas (art. 138: de 1º de abril a 20 de diciembre), el presidente paraguayo va normalmente a legislar cada año durante un poco más de tres meses.

¹⁴ En Marruecos, la Constitución de 31 de julio de 1970 adopta una solución análoga. El rey puede decretar la disolución de la Cámara de Representantes, mediante *dahir*, debiendo convocar a elecciones en un plazo no mayor de tres meses (arts. 69 y 70, párrafo primero). "Entre tiempo, con el fin de remediar el vacío, el rey ejercerá, además de los poderes que la presente Constitución le confiere, las atribuciones de la Cámara de Representantes" (art. 70, párrafo segundo).

Ciertamente, la Constitución instituye un control parlamentario respecto de los decretos con fuerza de ley del presidente, al disponer que el ejecutivo "... tiene la obligación de someterlos a las cámaras dentro de los primeros sesenta días del siguiente periodo ordinario de sesiones" (art. 183). Pero, poco explícita, la Carta paraguaya no hace mención alguna de la eventual facultad del Congreso de improbarlos o modificarlos.

A modo de reflexión, notemos que la delegación del poder legislativo al ejecutivo es hoy en día un fenómeno general, tanto en Europa y África, como en América Latina. Pero, si bien es una realidad, no por ello debe aceptarse como un hecho normal, como una modalidad ortodoxa del funcionamiento satisfactorio de los poderes públicos, pues es fundamentalmente preocupante. El principio de la separación de poderes —más allá de un estricto apego a un esquema teórico, más allá de la exigencia puntillosa de una repartición específica de las atribuciones ejecutivas, legislativas y judiciales— tiende ante todo a salvaguardar y asegurar los derechos del individuo frente al aparato estatal. Que el ejecutivo llene con frecuencia, aunque sea temporalmente y en dominios determinados —lo que además no es siempre el caso, como hemos visto— las funciones que normalmente competen al legislador, y se empieza a divisar el peligro que de esta confusión de atribuciones pueda nacer para con los gobernados y sus derechos fundamentales.

SECCIÓN III

LA RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS

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

Conviene precisar el alcance de este control ejercido por la Cámara de Diputados (Chile, Ecuador y Venezuela) —conforme a la tradición del régimen parlamentario—, la asamblea única (Costa Rica, Guatemala y Panamá) o por la Cámara y el Senado (Bolivia, Brasil, Colombia y Uruguay), al examinar los mecanismos adoptados. Presentan modalidades diversas y pueden clasificarse en función de una progresión marcada —a manera de "escalada", podríamos decir— hacia la instauración de un control creciente que, en último término, puede desembocar en la dimisión del Consejo de Ministros (Uruguay). Rasgo insólito, ciertamente, en regímenes inspirados del presidencialismo norteamericano, pero que demuestran una vez más que no existen fronteras intangibles que encierran un sistema político en las características clásicas que la teoría del derecho constitucional le asignó una vez para siempre. Es más, pues, en la práctica, el régimen presidencial y el parlamentario tienden a presentar

rasgos parecidos en el funcionamiento concreto de sus respectivas instituciones, si se toma en cuenta la "ecuación personal del jefe del Estado, la existencia de un bipartidismo o de un partido mayoritario, etcétera", ¹⁵ asegurar y afirmar el predominio del ejecutivo.

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

I. CONTROL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (CHILE Y ECUADOR) O DE AMBAS CÁMARAS (BRASIL Y COLOMBIA): INFORMACIÓN AL LEGISLADOR

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

II. CONTROL DE AMBAS CÁMARAS (BOLIVIA): MEDIO DE PRESIÓN LIMITADO SOBRE EL EJECUTIVO

Bolivia adopta la censura contra los "ministros de Estado", no con el fin de obtener la renuncia del o de los ministros censurados, sino con el de "conseguir la modificación del procedimiento político impugnado" (art. 70) —; fórmula notablemente imprecisa! En este caso, la moción de censura se analiza como un modo de presión de alcance muy reducido por definición, y no como el arma que el régimen parlamentario pone

¹⁵ Señalemos el caso de Francia. Si bien la Constitución de 4 de octubre de 1958 instituye un régimen parlamentario *en la forma, en el fondo* un régimen semipresidencial es el que prevalece desde hace catorce años, tanto con el presidente Charles de Gaulle (1959-69), como con el actual primer magistrado, Georges Pompidou (1969 a la fecha). Cf., Monique Lions. *Un régimen semipresidencial: el caso de Francia (1959-69)*, en "Anuario Jurídico", núm. 1, año 1, publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en prensa.

en manos del legislador para sancionar, mediante la dimisión del gobierno, orientaciones políticas del ejecutivo que desaprueba.

III. CONTROL DE LA ASAMBLEA ÚNICA (COSTA RICA Y PANAMÁ): SANCIONES CONTRA LOS MINISTROS FALIBLES

Un tercer grupo de constituciones (Costa Rica y Panamá) instituyen unas modalidades que permiten a la asamblea única "censurar a los ministros ... cuando, a juicio de la Asamblea, fueron culpables de actos inconstitucionales o ilegales o de errores graves que puedan causar perjuicios evidentes a los intereses públicos" (Costa Rica, art. 121, inciso vigesimo-cuarto y Panamá, art. 119, inciso séptimo). La censura debe ser votada por las dos terceras partes de los diputados. Aunque las constituciones no lo precisan, la consecuencia lógica de la adopción de la censura debe ser la remoción del o de los ministros interpelados.

IV. CONTROL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS (VENEZUELA) O DE LA CÁMARA ÚNICA (GUATEMALA): RESPONSABILIDAD DE UNO O VARIOS MINISTROS

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

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

a) *Una responsabilidad personal*: la Cámara tiene facultad para dar un voto de censura a los ministros, el cual, si adopta por las dos terceras partes de los diputados presentes, puede acarrear la remoción del ministro (art. 153, inciso segundo).

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

b) *Una responsabilidad solitaria*: de las decisiones del Consejo de ministros "serán solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso o negativo" (art. 196).

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

En contraste con el régimen parlamentario, esta responsabilidad es:

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

2. *Guatemala*. La Constitución guatemalteca atribuye a los miembros de la asamblea única la facultad de formular "interpelaciones" a los ministros "por cualquier acto de gobierno" (art. 202). Cuando el Congreso emitiera un voto de desconfianza contra un ministro, éste presentará inmediatamente su dimisión al presidente de la República quien "... podrá aceptarla, pero, si considera, en Consejo de Ministros, que el acto o actos censurados se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpelado podrá recurrir al Congreso dentro de ocho días a partir de la fecha del voto, y si no lo hiciere, se le tendrá por separado de su cargo" (art. 203). Si el Congreso mantuviera su voto de censura, deberá ratificarlo por votación de las dos terceras partes de sus miembros y el ministro quedará separado de su cargo de inmediato.¹⁶ El voto de desconfianza no podrá emitirse contra más de tres ministros, en cada caso (art. 203).

Notemos que:

a) se trata de una responsabilidad individual o plural (limitada a tres ministros cuando más); en manera alguna puede afectar al Consejo de Ministros: no es colectiva, y

b) El voto de desconfianza no acarrea siempre la renuncia del ministro censurado. En efecto, por una parte, el presidente de la República puede rechazar dicha renuncia y, a solicitud del ministro interesado, el Congreso tendrá la obligación de reconsiderar su decisión; por otra parte, si éste mantuviera su moción de censura por votación que no reúna los sufragios de las dos terceras partes de sus miembros, la censura caducará.

V. CONTROL DE AMBAS CÁMARAS (URUGUAY): RESPONSABILIDAD DEL CONSEJO DE MINISTROS

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

¹⁶ En 1948, la asamblea guatemalteca mantuvo su decisión y el ministro de Gobernación, censurado, tuvo que dimitir. A nuestro conocimiento, hasta la fecha fue la única aplicación que tuvo el derecho de la Cámara a controlar los actos de un ministro.

a) Cada Cámara puede juzgar la gestión de los ministros, proponiendo que el Congreso, en sesión de ambas asambleas, declare que se censuren sus actos de administración y de gobierno (art. 147).

b) La “desaprobación” podrá ser individual, plural (más de un ministro) o colectiva (la mayor parte del Consejo de Ministros) (art. 148).

El desenvolvimiento de la responsabilidad política presenta dos etapas:

1. La Cámara en que se formule la censura deberá aprobarla por mayoría de los presentes (art. 147). El Congreso se reunirá en pleno; si mantuviere la censura por un número de votos inferior a las tres quintas partes del total de sus componentes, el presidente de la República podrá mantener por decisión expresa al ministro, a los ministros o al Consejo de ministros censurados y *disolver las Cámaras*. En tal caso deberá convocar a nuevas elecciones legislativas (art. 148).

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

Notemos las diferencias con el esquema clásico:

1. La responsabilidad no es necesariamente colectiva; puede ser también individual o plural.

2. El voto de la censura requiere la participación de ambas asambleas, y no únicamente de la Cámara baja, conforme a la tradición parlamentaria.

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

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

Ahora bien, ¿preguntémonos si, en realidad, dicho Congreso va a mantener la censura? Lógicamente no lo hará, puesto que el presidente puede recurrir nuevamente a la disolución y unas asambleas recién electas no escogen el suicidio inmediato.

En resumidas palabras, la prerrogativa de las cámaras uruguayas de controlar los actos del gobierno queda muy teórica, en razón de las mismas modalidades que rigen su ejercicio, pues la amenaza de la disolución quita gran parte de su eficacia a la censura de la política gubernamental.

Monique LIONS

Investigadora Titular de
Tiempo Completo del
“Instituto de Investigaciones
Jurídicas” de la UNAM