JORNADAS

18

VICENTE HERRERO

La Organización Constitucional

EL COLEGIO DE MEXICO
Centro de Estudios Sociales

EL COLEGIO DE MEXICO

PANUCO, 63

JUNTA DE GOBIERNO

Alfonso Reyes, *Presidente;* Eduardo Villaseñor; Gustavo Baz; Gonzalo Robles; Enrique Arreguín Jr.; Daniel Cosío Villegas, *Secretario.*

308/J88/no.18/ej.2 199652

Herrero,

La organización ...

TITULO

FECHA

Profeso de la Cueva
(Cienci ero (Ciencia
polític Manuel Pe-
droso tor L. Ur-
quidi americana);

Beca Lombardo;
Don ro; Héctor
Herr Carlos Me-
dina isco Noyola
Vázc bert; Rafael

308/J88/no.18/ej.2 199652

Herrero,

La organización ...

BIBLIOTECA

DANIEL COSIO VILLEGAS

EL COLEGIO DE MEXICO

jvr

EL SEMINARIO COLECTIVO SOBRE "LA AMERICA LATINA"

El Centro de Estudios Sociales tiene como su propósito más definido la investigación continuada y sistemática de la realidad social americana y aspira a poder ser en su día un hogar de conocimiento e información de todo lo que a ella se refiera y en el que colaboren cuantas personas interesadas puedan aportar las perspectivas diversas de su ciencia, de su nacionalidad, de su profesión o de las técnicas de pesquisa preferidas. Pero esta tarea tiene que ser lenta y se requiere esperar sin impaciencias las condiciones de material y personal que hagan posible la realización plena de esos propósitos. Sin embargo, conviene ponerse a andar cuanto antes y aguardar en marcha las primeras posibilidades. Esta es una de las razones por las que el Centro de Estudios Sociales ha elegido a "Iberoamérica" como tema del seminario colectivo del primer semestre de su segundo año de vida. Un grupo de personas competentes, de distinguido renombre en su especialidad, va a ofrecernos con este intercambio de ideas los primeros materiales para la labor que el Centro se propone continuar en años sucesivos.

Mas existen asimismo otras razones de mayor peso, que trascienden las finalidades peculiares de esta institución. En forma parecida a como en el curso pasado el Centro se esforzó en ponerse al servicio de la cultura nacional incitando al estudio de los problemas de la guerra y la postguerra, cree cumplir también con una de las exigencias más graves e ineludibles del momento al provocar en este año un nuevo examen de la situación presente de Iberoamérica.

La situación actual es quizá una coyuntura única. Confluyen en ella un estado de conciencia cada vez más agudo y una situación real que en su plasticidad "transitoria" favorece el comienzo de una acción

firme y bien orientada. Desde la iniciación de la segunda guerra mundial se acentúa el proceso que corriendo desde años atrás significa la busca de "nuestra" propia expresión y realización. Van mezclados en él, ciertamente, visiones acertadas con vaguedades retóricas y alguna que otra puerilidad peligrosa; pero la fuerza de ese movimiento es día a día más notorio. Por otro lado, en cuanto las armas decidan la situación de las posiciones de poder y de cultura que hoy se enfrentan, se abrirá sin remedio un período de decisivos reajustes de los cuerpos históricos —con sus culturas, sus economías y sus formas políticas— en el que se exige participar con mente muy clara. Uno de esos cuerpos de cultura y de tradición, de esfuerzos históricos, de ideales y de destino, es el nuestro y no debe permanecer pasivo porque su pasado es ilustre y su porvenir incita al esfuerzo constructor. Pero ese querer sólo puede mostrarse si se apoya en ideas precisas, en aspiraciones definidas.

El seminario colectivo sobre "La América Latina" pretende ser un estímulo a esas exigencias de precisión y claridad. Es necesario captar nuestra realidad en sus contornos escuetos y llegar a ella a través de la maleza formada por las frondosidades verbales y afectivas y los lemas de las políticas transitorias. Se requiere conocer con justeza lo que se es, la constelación en que se está, para formular con acierto lo que se puede hacer, lo que se debe pretender.

Ya no es necesario repetir que el carácter limitado de nuestras reuniones no permite un examen completo; como en otras ocasiones, ha sido preciso ceñir los temas a unas cuantas cuestiones típicas de los sectores más importantes de nuestro interés; creemos, sin embargo, que en su conjunto abren el examen de nuestro espíritu y cultura y de nuestra estructura política, económica y social en puntos claves y significativos.

El seminario funcionará del modo siguiente: a) *Habrá una ponencia general con el fin de permitir una discusión de conjunto y el examen de aspectos que no pueden tratarse en las sesiones especializadas; éstas se abrirán con sus respectivas ponencias, redactada cada una por un especialista, para precisar así rigurosamente el ámbito del problema y evitar pérdidas de tiempo; después vendrán las sesiones fi-*

nales sobre la estructuración política de la América Latina. b) *En las discusiones de este seminario participarán los alumnos y profesores del Centro de Estudios Sociales, los ponentes de los distintos temas y las personas especialmente invitadas.* c) *Las sesiones tendrán una duración de dos horas, la primera consagrada a un resumen verbal de la ponencia y sus conclusiones y el resto a la discusión.* d) *Para que la discusión sea ordenada y fecunda, las reuniones tendrán un presidente de debates que las encauce y las resuma.* e) *El Centro de Estudios Sociales aspira a que puedan redactarse algunos trabajos escritos, como resultados de estas discusiones de seminario, trabajos que serán publicados y significarán una aportación del pensamiento mexicano a cuestiones del más profundo interés.*

CALENDARIO DE LAS REUNIONES

de las 18 a las 20 horas

1ª sesión: 30 de marzo.
El patrón oro y la vulnerabilidad económica de nuestros países: Raúl PREBISCH.
2ª sesión: 13 de abril.
El pensamiento hispanoamericano: José GAOS.
3ª sesión: 20 de abril.
El Brasil en la América Latina: Renato DE MENDONÇA.
4ª sesión: 27 de abril.
El contenido social de la literatura iberoamericana: Agustín YÁÑEZ.
5ª sesión: 4 de mayo.
La predisposición ecuménica: Alfonso REYES.
6ª sesión: 11 de mayo.
Los problemas sociales del indígena americano: Alfonso CASO.
7ª sesión: 18 de mayo.
Posibilidad de bloques económicos en América Latina: Javier MÁRQUEZ.
8ª sesión: 25 de mayo.
El obrero latinoamericano: Vicente LOMBARDO TOLEDANO.
9ª sesión: 1º de junio.
La industrialización de Iberoamérica: Gonzalo ROBLES.
10ª sesión: 8 de junio.
La organización constitucional: Vicente HERRERO.
11ª sesión: 15 de junio.
El tirano en la América Latina: José E. IRURRIAGA.
12ª sesión: *La articulación política iberoamericana:* (Según cuestionario.)

Todas las reuniones son en el domicilio de El Colegio de México, Pánuco, 63.

VICENTE HERRERO

La Organización Constitucional

JORNADAS - 18
(Seminario sobre "La América Latina")
El Colegio de México
Centro de Estudios Sociales

SUMARIO

I. INTRODUCCION.

A) Delimitación del tema.
B) Datos acerca de los textos.

1. Antigüedad.
2. Extensión.
3. Codificación.
4. Rigidez de las constituciones.

a) Iniciativa de la reforma.
b) Tramitación.
c) Consecuencias jurídicas de la rigidez.

II. FORMA DE GOBIERNO.

III. ELEMENTOS DEL ESTADO.

A) Territorio.
B) Población.

1. Nacionalidad.

a) *Ius sanguinis* y *ius soli.*
b) Naturalización.
c) Nacionalidad de la mujer casada.
d) Diferencias entre nacionales por nacimiento y por naturalización.
e) Pérdida de la nacionalidad.

2. Ciudadanía.

a) Concepto.
b) Requisitos exigidos para la ciudadanía.
c) Suspensión y pérdida de la ciudadanía.

a') Pérdida de la ciudadanía.
b') Suspensión de la ciudadanía o de los derechos políticos.

3. Extranjeros.

C) Poder.

IV. ORGANIZACION DE PODERES.

A) Poder Legislativo.

A') Organización.

1. Uni- o bicameralidad.
2. La Cámara baja o única.

a) Composición.
b) Duración del mandato.
c) Condiciones exigidas para ser miembro.
d) Mesa de la Cámara.

3. La Cámara alta.

a) Composición.
b) Duración del mandato.
c) Condiciones exigidas para ser miembro.
d) Mesa de la Cámara.

4. Comisiones o comités permanentes.
5. Incapacidades e incompatibilidades para el ejercicio de los cargos parlamentarios y prohibiciones impuestas a los miembros del legislativo.
6. Calificación de las elecciones.
7. Renuncia o dimisión de los cargos parlamentarios.
8. Reglamento interior.
9. Poder disciplinario.
10. Privilegios y ventajas de los parlamentarios.

a) Inviolabilidad.
b) Inmunidad penal.
c) Inmunidad civil.
d) Otros privilegios.
e) Retribución.

B') Función Legislativa.

1. Iniciativa.
2. Tramitación de los proyectos de ley.
3. Desacuerdo entre las Cámaras en los países de Parlamento bicameral.
4. Promulgación y veto.

C') Otras facultades de los Parlamentos.

1. Política internacional.
2. Hacienda.
3. Fiscalización del Ejecutivo.
4. Responsabilidad de los altos funcionarios.
5. Amnistías e indultos.
6. Intervención en la designación y renuncia del presidente de la República.
7. Intervención en nombramientos de funcionarios dependientes de otros poderes.
8. Estados de excepción.

B) Poder Ejecutivo.

A') Organización.

1. Quiénes lo ejercen o constituyen.
2. El presidente de la República.

a) Jefatura del estado o de la nación.
b) Elección.
c) Mandato.
d) Condiciones de capacidad.
e) Incapacidades e incompatibilidades.
f) Calificación de la elección.

g) Renuncia o dimisión.
h) Responsabilidad.
i) Retribución.

3. Ministros o secretarios de estado.

a) Designación.
b) Condiciones de capacidad; incapacidades.
c) Responsabilidades.
d) Consejo de Ministros.

4. Vicepresidente de la República, Designados, etc.

B') Función administrativa.

1. El refrendo ministerial.
2. Atribuciones administrativas y ejecutivas de los órganos designados con este nombre.

a) Principales disposiciones.
b) Potestad reglamentaria.
c) Política internacional.
d) Derecho de patronato.
e) Defensa nacional.
f) Hacienda.
g) Nombramiento de funcionarios y empleados no dependientes de otros poderes.

C') Intervención en las funciones legislativa y jurisdiccional.

1. Intervención en las actividades parlamentarias y en la función legislativa.

a) Apertura y cierre de sesiones, convocatoria de sesiones extraordinarias, convocatoria de elecciones, etc.
b) Decretos leyes, ordenanzas de necesidad, ejercicio de facultades legislativas delegadas, etc.

2. Intervención en la administración de justicia.

a) Auxilio y vigilancia.

b) Nombramiento de jueces, magistrados y fiscales.
c) Amnistías e indultos.

C) Poder Judicial.

A') Disposiciones constitucionales respecto a su organización.

a) Cortes o Tribunales Supremos.
b) Otros tribunales.
c) El Ministerio Público.

B') La función jurisdiccional.

I. INTRODUCCION

A) *Delimitación del tema.* El propósito de este trabajo se reduce a presentar un bosquejo de la organización constitucional de los países de la América latina. Nos llevaría muy lejos entrar a definir lo que deba entenderse por constitucional. Baste con recordar que en la edición castellana de la *Teoría de la Constitución*, de Carl Schmitt,[1] el estudio de los diferentes sentidos en que se ha empleado la palabra constitución en teoría política ocupa casi cien páginas. Por muy alejados que estemos de las doctrinas que Schmitt representa, no cabe duda de que su libro es un buen ejemplo de la enorme diversidad de significados que puede atribuírse al término. Como no es esta la ocasión de entrar en tal problema, me limito a señalar que a los efectos de esta ponencia, refiero el significado de la palabra "constitucional" a los textos jurídico-políticos que, con el título de constitución, rigen —o aspiran a regir— en calidad de norma fundamental la vida política de los pueblos latinoamericanos.

No hago esto por creer que con un estudio así enfocado se pueda dar un panorama medianamente completo de la vida política de esos países ni, en su caso, de cualesquiera otros. Por el contrario, pienso que la ciencia política debe estudiar la realidad y no detenerse en la letra impresa. Hace ya mucho tiempo que Fernando Lasalle formuló una certera distinción entre "la hoja de papel" en que se escriben las constituciones y "la constitución real y efectiva", es decir, "la que tiene sus raíces en los factores de poder que rigen en el país".[2] Sin embargo,

[1] Carl SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, trad. esp. de Francisco Ayala, Madrid, 1934.

[2] Fernando LASALLE, *¿Qué es una constitución?*, trad. esp. y prólogo de W. Roces, con introducción histórica de Franz Mehring, Madrid, 1931, *passim* y especialmente p. 81.

lo que voy a hacer es estudiar las "hojas de papel" y no "las constituciones reales y efectivas" de los estados latinoamericanos.

La limitación de mi propósito no obedece, pues, a una exagerada reverencia por la letra escrita ni a un respeto supersticioso hacia los textos constitucionales, sino a la imposibilidad material en que me encuentro de hacer un estudio medianamente serio de las "constituciones reales y efectivas". Descubrir cuáles sean los factores reales de poder que rigen en la vida política de un país es tarea que —emprendida con el mínimo rigor científico— supone un conocimiento directo, íntimo, personal, de ese país, adquirido mediante la experiencia, habiendo participado, al menos como testigo directo, en esa vida política, observándola a la vez: sólo una combinación de acción política y estudio puede dar normalmente resultados fecundos.

No sé si al reducir el ámbito de esta ponencia al propósito señalado, me alejo de la intención que guió a los organizadores del Seminario. El hecho de que se dedique una sesión al estudio de *El tirano en América*, en la cual habrán de tratarse forzosamente algunos de esos factores reales de poder, me inclina a pensar que no. Pero advierto desde luego que, como el examen de los factores reales de poder es tema de investigación perfectamente legítimo, no me habrá de parecer fuera de lugar que, con referencia a todos o alguno de los países iberoamericanos, se trate de ellos en esta sesión, por quienes estén más capacitados que yo para hacerlo.

Aun limitando mi trabajo a la comparación de las diversas formas de organización estatal establecidas en los textos constitucionales, buscando las semejanzas y diferencias que entre ellos haya, creo que no hubiera debido reducir mi tarea a las cartas fundamentales, sino entrar en el examen de los sistemas jurídico-políticos, de los cuales las constituciones no son sino una parte, la de mayor importancia —al menos desde un punto de vista formal—, pero de ninguna manera la única. Entran en esos sistemas, además de las leyes constitucionales, otras normas escritas —leyes ordinarias, reglamentos parlamentarios, etc—, precedentes, interpretaciones de los diversos órganos estatales, que es necesario conocer también si se trata de hacer un estudio completo de una organización estatal. El estudio de los textos constitucionales no puede dar más que un esquema muy general. Al reducir mi trabajo a la comparación de esos textos, lo hago por la imposibilidad material de emprender un estudio de la envergadura que supone la consideración de los elementos citados en el tiempo de que he podido disponer y dentro de los límites de brevedad —más que sobrepasados— im-

puestos por la costumbre de este Seminario y el respeto a la paciencia y la fatiga de quienes en él toman parte. Las mismas razones me obligan a excluir —y ello es aún más grave— el estudio de la parte dogmática de las constituciones que, aunque propiamente no se refiere de modo directo a la organización, constituye —o debe constituir— una unidad sistemática con la parte orgánica.

Puede objetarse, con visos de razón, que al recortar así el ámbito del tema, desaparece todo su posible interés, o al menos todo su interés vivo. ¿Tiene sentido la comparación de las constituciones de papel de unos estados donde su realidad efectiva, su vigencia práctica es —según la opinión común— muy precaria? Si no pretendemos dar a esa tarea más alcance del que puede atribuírsele a un estudio de este tipo, al menos hecho por persona de mayor competencia que yo, creo que es útil. Es una parte necesaria de un estudio más amplio del sistema jurídico-político y de la realidad política.

Por grande que pueda ser la discrepancia entre los textos escritos y las constituciones reales, es indudable que aquéllos han aspirado a llevar a la práctica de la vida política un ideal, y aunque se viole su espíritu, el hecho de que se conserve su letra es, hasta cierto punto, "homenaje tributado por el vicio a la virtud", reconocimiento de la vigencia de esos ideales para una parte más o menos considerable de la población. En segundo término, aunque la práctica discrepe mucho del espíritu que informa las disposiciones constitucionales, las líneas exteriores de la estructura estatal establecidas en aquéllas suelen mantenerse intactas. No cabe desconocer que existen y han existido en Iberoamérica muchas dictaduras efectivas, pero por lo general mantienen la fachada constitucional. Aunque el único poder que ejerza una influencia efectiva en la vida pública sea el Ejecutivo, no se llega, de ordinario, a la abolición de los demás órganos constitucionales. La mayor parte de esas dictaduras conservan, al menos, la traza exterior de la organización estatal democrática prevista en las respectivas constituciones. Y por escasos que sean el poder real de los órganos parlamentarios y la independencia de los jurisdiccionales, tales órganos ejercen con frecuencia alguna función más efectiva que el registro de la voluntad del autócrata y constituyen, además, al menos potencialmente, el germen de un poder efectivo.

Es muy general la creencia —que no puede negarse tiene bases sólidas— de que la mayoría de los países iberoamericanos, pese a esa fachada democrática, viven en régimen, casi permanente, de autocracia. Sin entrar a examinar lo justificado de esa creencia, me parece

conveniente observar que democracia y autocracia no son sino "tipos ideales",[3] casos límites que no llegan a darse nunca en la realidad en toda su pureza. Aun en los estados más democráticos que conocemos, hay elementos de autocracia: por ejemplo, la Gran Bretaña, Holanda, Bélgica y los países escandinavos conservan la monarquía; en el sur de los Estados Unidos, la democracia ha sido hasta ahora, en especial para los negros, una entelequia menos real acaso que en ningún país iberoamericano. Hitler, o cualquier otro dictador totalitario, necesita el apoyo de un partido único o una guardia pretoriana. Creo, pues, que no sería realista una visión que presentase los países iberoamericanos como autocracias puras. Es muy posible que un estudio a fondo de la realidad política de esos países hubiera de revelarnos —junto con muchos más elementos reales de autocracia de lo que aparece en sus constituciones— la existencia, en Iberoamérica, de muchos más elementos democráticos reales de los que aparecen a primera vista en una observación superficial, una conformidad mucho mayor de lo que se cree de ordinario entre "la hoja de papel" y "la constitución real y efectiva".

Así, pues, sin creer que el estudio de los textos constitucionales de la América latina —o el de cualesquiera otros— pueda darnos un panorama completo de su vida política interna, tampoco creo que sea estéril. Es forzosamente parcial, pero no inútil, siempre que se haga teniendo en cuenta sus limitaciones, lo que puede y lo que no puede darnos. Sería absurdo pensar que pueden darnos una imagen de la realidad política, pero sería falso creer que no responden en absoluto a esa realidad.

B) *Datos acerca de los textos.* Creo conveniente empezar indicando algunos datos relativos a las constituciones, con independencia de la organización que en ellas se pretende establecer.

1. *Antigüedad.* La fecha de adopción de las constituciones iberoamericanas pone de manifiesto la inestabilidad que ha caracterizado la vida política de sus pueblos. Aunque muchas de las constituciones no presenten sino diferencias de detalle con sus antecesoras y no signifiquen en realidad la adopción de un nuevo texto, sino la reforma de detalle del antiguo —una edición corregida y, por lo general, au-

[3] Hans KELSEN, *Teoría General del Estado,* trad. esp. de Luis Legaz Lacambra, Barcelona, 1934, p. 416; cf. además, su *Esencia y valor de la democracia,* trad. esp. de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, Barcelona, 1934, *passim,* y especialmente p. 16.

mentada—, lo cierto es que ninguno de los textos constitucionales hoy vigentes en los países iberoamericanos tiene un siglo de existencia, pese a que casi todos los pueblos iberoamericanos sobrepasan en veinte años la centuria de vida independiente.

Incluso la relativa antigüedad no es indicio seguro de una estabilidad política. La más antigua de las constituciones iberoamericanas en vigor, la argentina de 1853, ha tenido en los últimos quince años una vida bastante precaria. Basta con indicar los nombres de Uriburu, Rawson, Ramírez, Farrell y Perón.

Por lo que pueda valer el dato de la antigüedad, consigno que sólo son anteriores a este siglo las constituciones de la Argentina (1853, reformada en 1860, 1866 y 1898), Colombia (1886, sancionada en 1888 y reformada en 1894, 1898, 1905, 1908, 1909, 1910, 1914, 1918, 1921, 1924, 1930, 1931, 1932, 1936, 1938 y 1940), Costa Rica (1871, reformada o afectada por leyes y decretos de 1882, 1886, 1888, 1895, 1898, 1903, 1909, 1910, 1913, 1924, 1925, 1926, 1927, 1933, 1935, 1936, 1937 y 1940) y Guatemala (1879, reformada en 1887, 1897, 1927 y 1935). Tienen una antigüedad superior a veinte años los textos constitucionales de Ecuador (1906) que ha tenido varias enmiendas, fué sustituído en 1929 y vuelto a poner en vigor con carácter provisional en 1935 y no fué reemplazado por otro a pesar de haberse reunido una Asamblea constituyente en 1938, y México (1917, con numerosas reformas posteriores). Los demás textos, con excepción del chileno (1925, que reemplazó al de 1833), son muy recientes (Bolivia 1938, Brasil 1937, Cuba 1940, R. Dominicana 1942, Haití 1935, revisada en 1939, Honduras 1936, Nicaragua 1939, Panamá 1941, Paraguay 1943, Perú 1933, reformado en 1936 y 1939, El Salvador 1939, el Uruguay 1934 y Venezuela 1936).[1]

2. *Extensión.* Algunos autores (Bryce, Hart, Posada) se han detenido a considerar la extensión de los textos constitucionales, que

[1] Tengo noticia de algunas reformas posteriores a las fechas citadas en El Salvador y Nicaragua, pero no he podido encontrar los textos correspondientes. Las referencias están tomadas de las colecciones publicadas por el Lic. Leonardo PASQUEL, *Las constituciones de América*, 2 vols., México, 1943 y el Magistrado de la Audiencia de La Habana, Dr. Andrés María Lazcano y Mazón, *Constituciones políticas de América*, prólogo del Dr. Juan Clemente Zamora, 2 vols., La Habana, 1942. He utilizado también *Constitución Política Mexicana*, edición del Lic. Manuel Andrade y la edición oficial de la nueva constitución dominicana de 1942.

puede ser indicio de interés para el conocimiento de la situación política a que responde su texto y para su interpretación. Un texto breve, como las leyes constitucionales francesas de 1875, puede significar que los constituyentes no han querido hacer una reorganización a fondo de la vida del estado, sino simplemente dictar unas pocas normas que permitan que continúe aquélla cuando las circunstancias han hecho imposible la perduración de las anteriores. Una constitución larga, como la alemana de Weimar, es —por lo general— indicio de que se ha querido hacer una organización completa y detallada con arreglo a principios nuevos, y de una cierta fe en el superior valor de la ley fundamental. En cualquier caso la tendencia general de las constituciones recientes va hacia los textos largos.] [2]

Como no creo que el dato tenga demasiada importancia, no me he entretenido, como los autores aludidos, en contar el número de palabras de que consta cada una de las constituciones; me he limitado a comparar el número de páginas que ocupan en las colecciones en que se encuentran reunidas, pues el de artículos no es buen índice, ya que su extensión es muy variable. Entre las constituciones de la América latina encontramos una extraordinariamente larga, la cubana, que aparte de 286 artículos, bastantes de ellos muy extensos, tiene muchas disposiciones transitorias, también extensas en su mayor parte. Son también largas las constituciones de Nicaragua, México, Uruguay y Venezuela. Son, en cambio, muy breves la paraguaya y la haitiana, y breves la argentina, la costarricense, la guatemalteca y la dominicana.

3. *Codificación.* Por lo general, las constituciones iberoamericanas son codificadas. La excepción la representan aquellos textos que, como los artículos 199 y 200 de la constitución de Honduras y el 189 de la salvadoreña, establecen que determinadas leyes, tituladas "constitutivas", no pueden reformarse mediante el procedimiento legislativo ordinario, sino por los trámites establecidos para la modificación constitucional. También la constitución nicaragüense habla en su artículo 344 de leyes constitutivas, pero no dice expresamente cómo deban modificarse. El artículo 136 de la constitución cubana, sin llegar a ese extremo, clasifica las leyes en ordinarias y extraordinarias. Estas últimas necesitan para su aprobación los votos favorables de la mitad más uno de los componentes de cada cuerpo colegislador, en tanto que las primeras sólo requieren la aprobación de la mayoria absoluta de los parlamentarios presentes en la sesión en que se aprueben.

4. *Rigidez de las constituciones.* [Ninguna de las constituciones

americanas entra en el tipo descrito por Bryce como flexible,[1] puesto que ninguna puede ser reformada con los mismos trámites que requiere una ley ordinaria. En mayor o menor grado, todas son rígidas.

a) Iniciativa de la reforma. Por lo que respecta a este punto, las disposiciones son muy variadas: En el Brasil, corresponde al presidente de la República y a la Cámara de Diputados [174];[2] en Costa Rica a diez diputados cuando menos [134]; en Cuba, al pueblo, mediante propuesta suscrita por cien mil electores que sepan leer y escribir [185, a)] y al Congreso por proposiciones firmadas por no menos de la cuarta parte de los miembros del cuerpo colegislador a que pertenezcan los iniciadores de la reforma [185, b)]; en Haití puede hacerse a propuesta de una de las Cámaras o del Ejecutivo [55]; en Nicaragua, transcurridos cinco años de la promulgación, la carta fundamental puede ser reformada a propuesta del Poder Ejecutivo, acordada en Consejo de Ministros o por iniciativa, cuando menos, de diez diputados [347]. La propuesta debe presentarse en la Cámara de Diputados [348, 1)]. En Panamá, tienen derecho a presentar iniciativas de reforma los diputados, el Consejo de Gabinete por acuerdo unánime y la Corte Suprema de Justicia, también por acuerdo unánime [193]. En el Perú, la iniciativa corresponde a los diputados, los senadores y el presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros [236]; en El Salvador hay una iniciativa plebiscitaria de los dos tercios, por lo menos, de ciudadanos hábiles para votar [188, 1)] y una convocatoria automática de Asamblea Constituyente cada veinticinco años [188, 2)], además de las reformas que pueden iniciarse en la Asamblea Legislativa [188, 3)]. En el Uruguay, el veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en el registro cívico puede presentar un proyecto de reforma [284, a)]; además, la Asamblea General puede aprobar, sin iniciativa popular, leyes constitucionales [284, c)]. Según la constitución venezolana, las reformas de su texto pueden ser solicitadas por las tres cuartas partes de las Asambleas Legislativas de los estados [126] o inciadas en cualesquiera de las Cámaras [129]. Lo relativo a la manera de iniciar la modificación constitucional en otros países se indica en el apartado siguiente.

b) Tramitación. Se requiere la aprobación por el Parlamento,

[1] "Flexible and Rigid Constitutions", en *Studies in History and Jurisprudence.*

[2] Las cifras entre corchetes indican los números de los artículos correspondientes. Las separadas por coma, los apartados o subdivisiones del artículo; el punto y coma separa dos artículos.

en uno o más debates, ya sea por las dos Cámaras, junta o separadamente, o por la Asamblea única, y la ratificación por convenciones o Asambleas constituyentes en la Argentina [30],)Costa Rica —para la reforma general [134; 135]—, Cuba —para la reforma integral o las relativas a puntos esenciales [286]—, R. Dominicana [108; 109], Guatemala —con requisitos especiales para la reforma total o la que afecte a principios fundamentales [99; 100]— y Honduras —también para la reforma total o las modificaciones fundamentales [200].

Se requiere la aprobación por el Parlamento del mismo modo que en las constituciones referidas en el párrafo anterior y la ratificación por el Parlamento o la legislatura siguiente o la posterior a la renovación parcial de una, al menos, de las Cámaras en Bolivia [174; 175], Colombia [209], Costa Rica —reforma parcial [134]—, Cuba —reformas específicas o parciales de iniciativa del Congreso [286]—, el Ecuador [8], Haití [55], Honduras —reforma parcial [200]—, Nicaragua [348], Panamá [193], el Perú [236] y El Salvador —reformas parciales, salvo las relativas a los principios fundamentales [188, 3º)].

La constitución de México [135] exige, además de la aprobación del Congreso por dos tercios de votos, la ratificación por la mayoría de las legislaturas de los estados. En la venezolana se sigue un procedimiento análogo: en las reformas de iniciativa del Congreso, es necesaria la ratificación de las dos terceras partes de las Asambleas Legislativas de los estados [129]; en las iniciadas por las tres cuartas partes de éstas, una vez aprobadas por el Congreso, la ratificación de las Asambleas Legislativas [128].

En Chile, la constitución se reforma mediante la aprobación del proyecto en cada una de las Cámaras por mayoría absoluta de miembros en ejercicio y la ratificación, sin debate, del Congreso en pleno, sesenta días después, con asistencia de la mayoría del total de sus miembros [108]. El presidente de la República puede proponer modificaciones; caso de ser aceptadas, se devuelve el proyecto al jefe del estado para su promulgación; si son rechazadas por las dos terceras partes del total de miembros de cada Cámara y el presidente insiste en su criterio, se las somete a plebiscito [109]. Procedimiento parecido se sigue en Haití, donde el Cuerpo Legislativo tiene derecho a declarar en el curso de una legislatura ordinaria, que hay lugar a revisar la constitución. Tomado ese acuerdo, se comunica al presidente de la República y, al finalizar la legislatura ordinaria, se convoca al Parla-

mento a legislatura extraordinaria para tratar, en Asamblea Nacional, de la revisión propuesta. Terminada la revisión, se comunica el acuerdo al presidente de la República, quien puede pedir una nueva discusión a la Asamblea sobre determinados puntos; vuelve en este caso a reunirse la Asamblea Nacional y su segundo voto es decisivo [55].

La constitución paraguaya prohibe durante un plazo de diez años la revisión total de la constitución; después de transcurrido, la Asamblea Nacional puede declarar, con los votos de dos tercios de miembros, la necesidad de la reforma. Pero con la misma mayoría puede la Asamblea introducir reformas parciales, las cuales deberán ser sometidas a plebiscito que coincidirá con las elecciones que se celebren para la renovación del período presidencial [94].

También está ordenado el plebiscito para la ratificación de las reformas constitucionales en Cuba —en el caso de reformas específicas o parciales de iniciativa popular [286]—. La constitución uruguaya determina que las reformas de iniciativa popular que consigan en la Asamblea General dos quintos de los votos del total de sus componentes, serán sometidas a plebiscito en la primera elección que se realice; la Asamblea puede presentar a la decisión popular fórmulas alternativas [284, a) y b)]. El Parlamento puede, además, reformar la constitución aprobando "leyes constitucionales" que entran en vigor si reúnen los votos de dos tercios del total de los componentes de cada Cámara, pero deben ser sometidas a referéndum popular en la primera elección que se celebre después de haber sido sancionadas [284, c)].

En El Salvador, las reformas iniciadas por las dos terceras partes de los ciudadanos con derecho a voto deben ser aprobadas por una Asamblea Constituyente que, como la convocada cada veinticinco años por precepto constitucional, no tiene limitación de facultades. Las Asambleas Legislativas ordinarias pueden acordar reformas parciales con los votos de las dos terceras partes del total de diputados electos; estas reformas deben ser ratificadas por igual mayoría en la siguiente Asamblea Legislativa ordinaria, pero no pueden afectar a los títulos fundamentales de la constitución [188].

Como en todos los aspectos fundamentales de la vida política brasileña, las disposiciones relativas a la reforma constitucional dan una gran importancia a la voluntad del presidente de la República. En primer término, es distinta la tramitación de las iniciativas por él propuestas y las que tienen su origen en la Cámara de Diputados: el proyecto de iniciativa presidencial debe ser votado en su totalidad, sin

modificaciones o con las propuestas por el presidente o aceptadas por él si le fuesen sugeridas por cualquiera de las Cámaras, y basta para su aprobación la mayoría ordinaria de votos en las dos Cámaras. En cambio, los proyectos de iniciativa de la Cámara de Diputados requieren, para ser aprobados válidamente, el voto de la mayoría de los miembros de ambas. En segundo término, los proyectos de iniciativa de la Cámara de Diputados se envían, una vez aprobados, al presidente de la República, quien puede devolverlos al Parlamento pidiendo que se los someta a nueva discusión, la cual no podrá efectuarse sino en la legislatura siguiente. Si el Parlamento aprueba definitivamente el proyecto, a pesar de la oposición del jefe del estado, el presidente podrá resolver que sea sometido a plebiscito nacional. También en el caso de que el proyecto presentado por el presidente hubiese sido rechazado por el Parlamento, tiene aquél la facultad de someterlo a plebiscito [174].

[*Es de notar que, aparte los casos en que ya se ha indicado, casi todas las constituciones exigen mayorías especiales para que los Parlamentos puedan aprobar válidamente los acuerdos relativos a la reforma constitucional o a su ratificación en los casos en que les corresponde* y que algunos de los textos constitucionales establecen plazos más o menos largos para la posibilidad de la reforma o para su tramitación.]

Por regla general, el Presidente de la República no puede oponer su veto a los proyectos de reforma constitucional. Aparte de las excepciones ya señaladas, hay alguna otra, como la que representa la constitución de Nicaragua [348, 5), 6) y 7)].

Dos observaciones más me parece oportuno hacer en esta materia: la primera, esbozada antes al hablar de la codificación, es la de que en algunos textos se da rango constitucional a determinadas leyes no incluídas en la carta fundamental, las cuales sólo pueden reformarse según los preceptos establecidos para la modificación de aquélla. Así ocurre con las "leyes constitutivas" de Honduras —imprenta, agraria, electoral, de amparo y de estado de sitio [199; 200]— y El Salvador —imprenta, estado de sitio, amparo y electoral [189]—. La segunda se refiere a las precauciones que, dictadas por una repetida experiencia, han creído necesario tomar los redactores de algunos textos constitucionales con respecto a la reforma de las cláusulas que prohiben la reelección o la prórroga del mandato de determinados funcionarios. Por ejemplo, la constitución cubana exige un procedimiento especial mucho más rígido para que pueda modificarse la constitución "en el caso de que se trate de realizar alguna reeelección prohibida constitu-

cionalmente o la continuación en su cargo de algún funcionario por más tiempo de aquel para el que fué elegido". Se requiere en este caso la aprobación de las tres cuartas partes del total de miembros del Congreso y la ratificación de las dos terceras partes del número total de electores de cada provincia [285, último párrafo]. En Nicaragua, las reformas de la norma que prohibe la reelección del presidente de la República y las concernientes a la duración del período de los diputados y senadores no podrán decretarse sino para vigencia futura, de modo que la reforma no perjudique ni aproveche a los funcionarios en servicio en la fecha de su promulgación" [350]. La norma que prohibe en el Perú la reelección presidencial inmediata "no puede ser reformada ni derogada" y, como veremos al tratar de la reelección, hay además sanciones para quienes propongan o apoyen tal reforma [142].

c) *Consecuencias jurídicas de la rigidez.* Posada[1] señala como uno de los efectos más inmediatos de la rigidez constitucional la consideración de la ley constitucional o constitucionalizada como norma suprema; cree también que la garantía del recurso judicial contra la inconstitucionalidad de la ley ordinaria es la culminación del total desenvolvimiento jurídico y lógico de la rigidez de las constituciones. Como me parece acertado el criterio del maestro español, trataré aquí de este problema.

El reconocimiento de la supremacía de la constitución sobre la ley ordinaria aparece en casi todos los textos estudiados; argentino [28; 31], boliviano [28; 179; 180], colombiano [17; 150], costarricense [17], cubano [40; 194], dominicano [40], ecuatoriano [6], guatemalteco [54, 1º)], haitiano [57], hondureño [141; 201], mexicano [133], nicaragüense [261; 345; 346], panameño [59; 188], paraguayo [4; 6], peruano [26] y venezolano [34].

Hay además, en algunas constituciones, otros preceptos de garantía especial de su efectividad como norma suprema: a modo de ejemplo pueden citarse: la prohibición de conceder facultades extraordinarias o la suma del poder público al Ejecutivo (Argentina [29]); el examen parlamentario de las infracciones constitucionales (Costa Rica [132], R. Dominicana [33, 20)], Perú [123, 4º)]); la nulidad de los actos legislativos o de las reformas constitucionales aprobados sin seguir las normas de procedimiento establecidas en la carta fun-

[1] Adolfo Posada, *Tratado de Derecho Político*, 5ª edición, Madrid 1935, volumen II, pp. 117-118

damental (R. Dominicana [111], Colombia [68], El Salvador [190]); la reclamación ante el Congreso por las infracciones de la constitución (Perú [26]); la responsabilidad por la infracción manifiesta de las normas constitucionales, sin que pueda alegarse la excusa de obediencia debida salvo por los militares subordinados (Colombia [17], Panamá [58]); la responsabilidad de los funcionarios por infracción de las garantías o los preceptos constitucionales, que aparte de los preceptos establecidos para asegurar la exigencia de la contraída por los que desempeñan altos cargos establecen las cartas fundamentales de Colombia [47], Costa Rica [20], Nicaragua [346], Panamá [59], El Salvador [58], Venezuela [35]; la nulidad de las resoluciones adoptadas por los poderes legítimos ante la fuerza (Chile [23]; R. Dominicana [89], Venezuela [42]); la legitimidad de la resistencia para proteger los derechos individuales garantizados constitucionalmente (Cuba [40]); y el mantenimiento de la vigencia de la constitución aunque se interrumpa su observancia por alguna rebelión (Guatemala [104], México [136]).

Dentro de un orden constitucional que funciona normalmente, la garantía más eficaz es la que ofrecen los órganos encargados de la función jurisdiccional. Dos formas principales de protección de este tipo encontramos en las constituciones iberoamericanas: la que dan los tribunales a los derechos reconocidos a los ciudadanos por la constitución y la facultad o la obligación de no aplicar en un caso concreto o de declarar nulas las normas que infrinjan la carta fundamental.

Por lo que hace a la primera, la encontramos establecida de modo explícito en los textos brasileño (para los actos de los gobiernos locales) [101, III, c)], cubano [182, a)], guatemalteco [34], hondureño [85], mexicano [103; 107], nicaragüense [275, 11)], panameño [189], peruano [69; 133], salvadoreño [57] y venezolano [123, 11)].

Pueden declarar inconstitucionales las leyes los tribunales o las Cortes Supremas de Justicia de Bolivia [143, 5); 179], Brasil [96; 101], Colombia [149], Cuba [174, d); 182; 194], Panamá [188] y Venezuela [123, 9º)]. Con arreglo a las constituciones chilena [86], guatemalteca [85], hondureña [141; 145], nicaragüense [257, 18); 261] y uruguaya [232; 233; 234], los tribunales o las Cortes Supremas se limitan a no aplicar, en los casos concretos ante ellos planteados, las leyes o disposiciones que estimen inconstitucionales.

En Haití, el Tribunal de Casación conoce de la inconstitucionalidad de las leyes, "en la forma dispuesta por la ley" [44], pero que-

da a ésta decidir si debe declarar desde luego la inconstitucionalidad de la ley o limitarse a no aplicarla cuando la considere inconstitucional. En el Brasil, el presidente de la República puede, cuando hubiese sido declarada inconstitucional una ley que, a su juicio "sea necesaria al bienestar del pueblo, a la promoción o defensa de intereses nacionales de alta importancia", someterla nuevamente a estudio del Parlamento. Si éste la confirma por mayoría de dos tercios de votos en cada una de sus Cámaras, quedará sin efecto la decisión del tribunal [96].

Además de los casos citados, en otros países puede existir, por interpretación de los preceptos constitucionales y como consecuencia del carácter de norma suprema que tienen, recurso de inconstitucionalidad o inaplicación por los tribunales de las leyes contrarias a la constitución. Esta posibilidad me parece cerrada por la carta fundamental del Ecuador, que si bien establece que la constitución es la ley suprema de la República y que, por lo tanto, no tendrán valor las leyes, decretos, reglamentos, etc., que estuviesen en contradicción con ella [6], preceptúa que sólo al Congreso corresponde declarar si una ley o decreto legislativo es o no inconstitucional [7]. En Costa Rica [73, 13)], Guatemala [54, 1)], el Perú [123, 1)] y El Salvador [77, 16); 88] corresponde al Parlamento la facultad de interpretar las leyes. Lo mismo establece la constitución del Ecuador [7; 54, 19)]. Apoyándose en estos preceptos sostiene Lazcano y Mazón[1] que en esos países el poder para determinar si las disposiciones son o no inconstitucionales corresponde al Parlamento. Pese a su razonamiento, no estoy convencido de que la interpretación sea válida salvo en el caso del Ecuador, por lo dicho más arriba.

[1] Andrés María Lazcano y Mazón, *op. cit.*, t. 1, pp. 98-99.

II. FORMA DE GOBIERNO

Todos los textos constitucionales iberoamericanos vigentes establecen la forma republicana de gobierno. Algunos agregan al adjetivo republicano el de "representativo". Así ocurre en la Argentina [1], Bolivia [1], Brasil [9, e)], Costa Rica [64], Chile [1], R. Dominicana [2], el Ecuador [4], Guatemala [3], Honduras [86], México [40], Nicaragua [9], el Paraguay [1], El Salvador [1] y Venezuela [13]. En varias de las constituciones se caracteriza la organización del estado como "democrática": Bolivia [1], Cuba [1], Chile [1], la R. Dominicana [2], el Ecuador [4], Guatemala [3], Haití [14], Honduras [86], México [40], Nicaragua [9], Panamá [1], el Paraguay [1], el Perú [1], El Salvador [1], el Uruguay [72] y Venezuela [13].

Cuatro de las constituciones hacen la declaración de que la república es federal: Argentina [1], Brasil [3], México [40] —añadiendo que la república está "compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental"— y Venezuela [13], donde los estados miembros de la Federación "conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada" en la constitución [12]. Pero en la Argentina existe la posibilidad de intervención federal en el territorio de las provincias "para garantir la forma republicana de gobierno o repeler invasiones exteriores" [6]; en el Brasil, además de esa posibilidad [9], la Unión podrá crear "en interés de la defensa nacional" territorios federales con partes desmembradas de los estados [6], los cuales, por otra parte, mediante acuerdo con el gobierno federal, podrán delegar en funcionarios de la Unión la competencia para la ejecución de las leyes, servicios, actos o decisiones de su gobierno [22] y en las disposiciones transitorias se establece la confirmación, por el presidente de la República, de los gobernadores de los estados [176]; en México, el Senado declara,

"cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional", nombramiento hecho por el Senado, a propuesta, en terna, del presidente de la República [76, V]; y en Venezuela existe la posibilidad de delegar al presidente de la República "determinadas facultades" relativas a la elección de los poderes públicos de los estados [17, 2º) y 100, 26)], y el primer magistrado puede "reorganizar los estados que fueren dominados por las fuerzas rebeldes o cuyos gobiernos mismos participaren en la rebelión" [100, 23, d)].

Hacen la declaración del carácter unitario del Estado las constituciones de Bolivia [1], Colombia [1], Cuba [1], Nicaragua [1] y Panamá [1]. El Paraguay [1] y el Perú [2] declaran que es uno e indivisible. Costa Rica, Guatemala, Haití, Honduras, El Salvador y el Uruguay son unitarios, aunque no hacen expresamente la declaración. La R. Dominicana y el Ecuador se encuentran en el mismo caso, pero tienen organizado el Senado siguiendo el sistema clásico empleado en los estados federales, aunque sus entidades secundarias no son estados, sino provincias. También siguen el modelo del Senado federal Cuba [120], donde el Senado se compone de nueve senadores por provincia, y Chile [40], donde los senadores son elegidos a razón de cinco por cada una de nueve agrupaciones provinciales fijadas por la ley.

III. ELEMENTOS DEL ESTADO

Sin entrar en el problema de si es o no aceptable la clasificación tradicional de los elementos del estado —territorio, población y poder —vamos a examinar las disposiciones que con respecto a ellos contienen las constituciones de los países de la América latina.

A) *Territorio.* En muchos de los textos constitucionales estudiados encontramos preceptos relativos a cuál sea el territorio nacional, que enumeran sus partes o definen sus límites. Así ocurre en el Brasil [4], Colombia [3], Costa Rica [3], Cuba [3], R. Dominicana [4], Ecuador [2], Haití [1], Honduras [4], México [42], Nicaragua [3], Panamá [4], El Salvador [4] y Venezuela [2]. En muchos de los textos citados se añade que el territorio es inalienable y la misma declaración hace la carta fundamental del Perú [3].

En Costa Rica, la carta fundamental establece que los límites pueden alterarse por tratados o por decisión arbitral [3]. La constitución ecuatoriana determina que los límites se fijarán definitivamente por tratados públicos con las naciones vecinas [2], y la de Nicaragua que los tratados o la ley fijarán las fronteras que no estén determinadas [3].

En cuanto a la distribución del territorio en divisiones locales, hay gran disparidad. En la constitución argentina se habla de provincias, a pesar del carácter federal del estado [104]; en la boliviana, de departamentos, provincias, secciones y cantones [148]; en la brasileña, de estados, distrito federal y territorios [3]; en la colombiana de departamentos —divididos en municipios o distritos municipales—, intendencias y cantones [5]; en la costarricense, de provincias, cantones y distritos [129]; en la cubana, de provincias y términos municipales [4]; en la domincana, de distrito de Santo Domingo, provincias y comunes [4]; en la ecuatoriana, de provincias, cantones y parroquias [111]; en la guatemalteca, de departamentos y municipios [94; 96]; en la haitiana, de departamentos, distritos, comunas, ba-

rrios, puestos militares y secciones rurales [2]; en la hondureña, de departamentos y municipios [176; 177]; en la mexicana, de estados, distrito federal y territorios [43] y de municipios [115]; en la nicaragüense, de Distrito Nacional [300], departamentos [301] y municipalidades [303]; en la panameña, de provincias, distritos, comarcas y corregimientos [5]; en la peruana, de departamentos, provincias y distritos, provincias litorales y la provincia constitucional del Callao [183]; en la salvadoreña, de departamentos y municipalidades [133; 135]; en la uruguaya de departamentos [236] y municipios [242], y en la venezolana, de estados, distrito federal y territorios y dependencias federales [3].

B) *Población.* Por lo general, son muy extensas las disposiciones que regulan esta materia, que ha sido objeto de preocupación especial de los estadistas iberoamericanos, sin duda debido a la escasa densidad de población de sus países y a la gran afluencia de inmigrantes que han recibido durante casi toda su historia.

1. *Nacionalidad*

a) *Ius sanguinis* y *ius soli*

Debido también a esa razón, se inclinan la mayoría de los textos estudiados a dar preferencia al *ius soli* sobre el *ius sanguinis.*

Así ocurre en las cartas fundamentales de Bolivia [39], Brasil [115], Colombia [7], Cuba [12], Chile [5], República Dominicana [8], Ecuador [10], Guatemala [5], Honduras [7], México [30], Nicaragua [15], Panamá [12], Paraguay [38], Perú [4], Uruguay [65] y Venezuela [28].

Algunas de estas constituciones excluyen de la aplicación del *ius soli* a los hijos de padres extranjeros que se encuentren desempeñando cargos diplomáticos en el país: tal es el caso del Brasil [115, a)] —que excluye a los hijos de padres extranjeros "que se encuentren al servicio de su país" y no sólo a los hijos de los diplomáticos—, Cuba [12, a)], Chile [5, 1º)], R. Dominicana [8, 2º)], Guatemala [5, 1º], Honduras [7, 1º)] y Nicaragua [15, 1º)]. Estos dos últimos países y la R. Dominicana excluyen también de la aplicación del *ius soli* a los hijos de los extranjeros transeúntes.

En cuanto al *ius sanguinis*, lo aplican a los hijos de nacionales nacidos en el extranjero, sin exigir ninguna condición, las constituciones mexicana [30, A, II)], panameña [12, c)] y venezolana [28, 2)]. Algunos países establecen la necesidad de la opción o la inscripción

en el registro civil o consular —Brasil [115, b)], Costa Rica [5, 2)], R. Dominicana [8, 3)], Honduras [7, 2)], Nicaragua [15, 2)], Perú [4] y El Salvador [8, 2)]— para aplicar al hijo del nacional nacido en el extranjero el *ius sanguinis*. En algunas otras constituciones, la adquisición de vecindad o la residencia en el país basta para la aplicación del *ius sanguinis* o se exige como requisito, único o acompañado de otros: Bolivia [39, 2)], Colombia [7, 2)], Cuba [12], Chile [5, 2)], Guatemala [5, 2)], Honduras [7, 2)], Nicaragua [15, 2)], Paraguay (residencia de diez años) [38, 3)], Perú [4] y El Salvador [8, 2)]. Imponen la necesidad de avecindarse y declarar la voluntad de ser nacionales o inscribirse en el registro civil las constituciones ecuatoriana [11], uruguaya [65] y venezolana (para los hijos de ciudadanos por naturalización) [29, 1)].

La constitución haitiana da, al parecer, preferencia al *ius sanguinis* [6]. También se inclina en ese sentido la salvadoreña [8].

Panamá establece ciertas distinciones en contra de los hijos de padres cuya inmigración esté prohibida [12, 13 y 14].

b) *Naturalización*

En materia de naturalización existe bastante disparidad en cuanto a los requisitos exigidos para obtenerla. Es bastante general el de haber residido en el país durante un cierto plazo: Argentina, dos años, que pueden acortarse alegando servicios prestados a la república [20]; Bolivia, tres [40]; Costa Rica, cinco [6, 3)]; Cuba, cinco años de residencia y uno de haber solicitado la naturalización [13, a)]; Ecuador, un año [12, 2)]; Honduras, cuatro años [11]; Panamá, cinco años para los solteros y casados sin hijos nacidos en el país, tres para los casados con hijos nacidos en el país y dos para los extranjeros casados con varón o mujer panameños [14, 1)]; el Perú, dos años [40]; El Salvador, seis años [9, 3)]; el Uruguay, tres años para los casados y cinco para los no casados o cuyo cónyuge no habite en el país [66, a), b)]. Las constituciones que no fijan plazo de residencia para conceder la naturalización dejan, por lo general, esta cuestión a las leyes ordinarias. Algunos textos constitucionales exigen la buena conducta y la posesión de bienes o el ejercicio de alguna profesión. Otros imponen expresamente la declaración de querer nacionalizarse y la renuncia a la nacionalidad anterior.

El Perú permite que conserven la nacionalidad de origen los nacidos en territorio español, "de conformidad con el tratado que se

establezca con la República Española" [5] y en correspondencia con lo establecido en el artículo 24 de la constitución española de 1931. En Uruguay, "la adopción de la ciudadanía legal —es decir, la naturalización— no importa renuncia a la nacionalidad de origen" [65, último párrafo]. Pero, por regla general, las constituciones estudiadas exigen la renuncia a la nacionalidad de origen como requisito de la naturalización.

Son varias las constituciones que establecen diferencias en materia de naturalización en favor de los españoles e iberoamericanos: en Colombia se concede la nacionalidad a los hispanoamericanos y brasileños por nacimiento que, con autorización del gobierno, pidan ser inscritos como colombianos en la municipalidad donde residan [7, b)], en tanto que los demás extranjeros han de solicitar carta de naturalización. En Honduras, el plazo de residencia exigido para naturalizarse es de dos años para españoles y latinoamericanos y de cuatro para los demás extranjeros. La constitución de Nicaragua distingue a efectos de naturalización "los originarios de las Repúblicas americanas, los españoles y demás extranjeros residentes" [16, 1)], aunque deja a la ley la tarea de determinar y reglamentar lo relativo a la nacionalización y a la manera de adquirirla, perderla y recuperarla [20]. Los españoles e hispanoamericanos por nacimiento pueden nacionalizarse en El Salvador con sólo tres años de residencia, en tanto que a los demás extranjeros se les exige seis [9, 2) y 3)]. En la constitución de Venezuela se distingue también entre "los nacidos o que nazcan en España o en las Repúblicas iberoamericanas" y los demás extranjeros, dejándose a la ley ordinaria la regulación de esta materia [29, 2) y 3)].

Entre cuatro de las repúblicas centroamericanas hay otra preferencia con respecto a los naturales de los demás países de Centroamérica: La constitución de Guatemala [6] considera como guatemaltecos naturales a los originarios de las demás repúblicas centroamericanas que manifiesten, ante la autoridad competente, el deseo de ser guatemaltecos, siempre que exista reciprocidad. Idéntico principio sienta la carta fundamental de Nicaragua [15, 3)]. La de Honduras tiene un precepto análogo [10], pero exige la residencia de un año en el territorio nacional. La constitución de El Salvador, aunque no llega a considerar como salvadoreños por nacimiento a los centroamericanos que lo deseen, como lo hacen los textos constitucionales acabados de mencionar, les concede la naturalización sin exigir plazo de residencia [9, 1)].

Es general que la concesión de la carta de naturaleza sea de competencia del Ejecutivo; pero en algún país como el Paraguay tal función está encomendada a los tribunales [42]. Varias de las constituciones admiten también una naturalización extraordinaria —efectiva u honoraria— concedida por los órganos legislativos, en recompensa de servicios prestados al país. La ley fundamental cubana [12, d)], considera nacionales por nacimiento a quienes hubiesen luchado un año en el Ejército Libertador permaneciendo en éste hasta la terminación de la Guerra de Independencia; la de Panamá establece una naturalización especial para quienes tomaron parte en el movimiento de independencia de 1903 [14, 3)].

En Guatemala, "en los casos en que la ley exija la calidad de ciudadano para el ejercicio de una función pública, podrá confiarse a extranjeros que reúnan las demás calidades que la misma ley requiera; quedando naturalizados y ciudadanos por el hecho de su aceptación" [10].

c) *Nacionalidad de la mujer casada*

También en este punto encontramos bastante disparidad de criterios: conserva su nacionalidad la boliviana que case con extranjero [41]; lo mismo ocurre con la cubana [16] y con la panameña, a menos que la renuncie, pudiendo en este caso readquirirla al disolverse el matrimonio si lo pide al presidente de la República [19]; la peruana casada con extranjero conserva su nacionalidad, salvo renuncia expresa [6], y lo mismo ocurre con la salvadoreña por nacimiento, salvo que opte por la del marido [10]. La constitución dominicana, que en principio no admite la pérdida de nacionalidad, exceptúa de esa disposición a la mujer que case con extranjero, la cual podrá adquirir la nacionalidad del marido [8].

Adquiere la nacionalidad la mujer extranjera que case con nacional en Bolivia [41], Costa Rica [6, 2)], México [30, B, II)] —si tiene o establece domicilio en el país—, Perú [6], El Salvador —salvo si declara que desea conservar la de origen [9, 6]— y Venezuela [29, 4] mientras subsiste el matrimonio y cuando disuelto éste manifieste el deseo —y le sea aceptado por las autoridades competentes— de continuar siendo venezolana. La extranjera que case con cubano puede, como el extranjero que lo haga con cubana, conservar su nacionalidad de origen o adquirir la cubana, previa opción regulada por la constitución, la ley o los tratados internacionales [16]. La consti-

tución del Ecuador, que no habla de naturalización por matrimonio, establece que "la mujer extranjera viuda de extranjero naturalizado en la república, mientras no manifieste voluntad contraria", es ecuatoriana por naturalización [12, 5)]. Las leyes fundamentales de Honduras [8] y Nicaragua [17] determinan que ni el matrimonio ni su disolución afectan a la nacionalidad de los contrayentes.

d) *Diferencias entre nacionales por nacimiento y por naturalización*

En todas las constituciones estudiadas aparecen diferencias entre los que tienen la nacionalidad por nacimiento y los que la han adquirido por naturalización.

Las más importantes son las que imponen la condición de nacional por nacimiento para ocupar determinados cargos públicos. Por ejemplo, todas las constituciones estudiadas exigen la condición de nacional por nacimiento para ser presidente de la República; y la mayoría de ellas también para ser ministro o secretario de estado, cargos de jurisdicción en general o de ministro o magistrado de las Cortes o los Tribunales Supremos de Justicia. Hay alguna mayor disparidad en lo relativo a los Parlamentos, en especial para las Cámaras bajas o únicas, pero en la mayoría de las altas se exige también para ser miembro la condición de nacional por nacimiento. Los detalles quedan expuestos al tratar más adelante de la capacidad para el ejercicio de los respectivos cargos.

En los textos constitucionales colombiano [133], ecuatoriano [97], guatemalteco [80] y paraguayo [42], se exige también la condición de nacional por nacimiento para poder formar parte de los respectivos Consejos de Estado; en Bolivia se requiere la misma condición para ocupar la jefatura del ejército y la del estado mayor general [171] y en el Paraguay para ser jefe del ejército y de la armada [42]. México la exige para ser gobernador de estado [115] y en Bolivia [142], el Brasil [99], Guatemala [86], Panamá [143] y Venezuela [113], es necesaria para ocupar puestos del Ministerio fiscal o la Procuraduría general.

En la Argentina, los naturalizados no están obligados, durante diez años, contados desde el día en que obtienen la carta de ciudadanía, a prestar servicio de armas [21]. En Colombia no serán obligados a tomar las armas contra su país de origen [11].

La constitución cubana establece "una participación preponderante en el trabajo, tanto en el importe total de los sueldos y salarios,

como en las distintas categorías de trabajo" para el cubano por nacimiento [73]. La mexicana limita a los mexicanos por nacimiento la posibilidad de pertenecer a la marina nacional de guerra y de tripular cualquier embarcación amparada por la bandera mercante mexicana, siendo también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje, así como las funciones de agente aduanal [32].

La constitución de Haití determina que la ley podrá establecer diferencias entre nativos y naturalizados y sus descendientes en primer grado en el ejercicio de sus derechos civiles [6].

Hay que advertir, además, que en algunos de los países que admiten a los naturalizados al ejercicio de determinadas funciones públicas de importancia encontramos con frecuencia que se exige el transcurso de un cierto tiempo para que puedan desempeñar tales cargos.

e) *Pérdida de la nacionalidad*

Muy variadas son las causas que, según las diversas constituciones iberoamericanas, motivan la pérdida de la nacionalidad. La más frecuente es la derivada de la naturalización del nacional en otro país o la adquisición de otra ciudadanía: este hecho es causa de pérdida de la nacionalidad en el Brasil [116, a)], Colombia [8], Cuba [15, a)], Chile [6, 1], Honduras [12, 1)], México [37, A, I], Nicaragua [18, 1)] —salvo si la nacionalidad adquirida es la de otro país centroamericano—, Panamá [20, a)], Paraguay [38, 4)], Perú [7] —excepto el caso de doble nacionalidad admitida para los españoles—, El Salvador [11] y el Uruguay, para los naturalizados, no para los "ciudadanos naturales", o sea lo que otros países denominan nacionales por nacimiento [71].

La aceptación de doble ciudadanía es también causa de pérdida de la nacionalidad cubana para los naturalizados [15, d)]. La renuncia expresa o tácita de la nacionalidad panameña lo es en este país [20].

Otra causa bastante frecuente de pérdida de la nacionalidad es la constituída por el hecho de prestar servicios a países extranjeros, con diversas modalidades en las varias constituciones: El servicio militar en otro país sin permiso de las autoridades competentes motiva la pérdida de la nacionalidad en Cuba [15, b)] y el Perú [7, 1)]; lo mismo ocurre en Bolivia [42, 2)], pero sólo si ese servicio se presta en tiempo

de guerra. En este país se distingue entre ese caso y el de prestar servicio en ejército enemigo en tiempo de guerra, que también tiene la misma sanción [42, 1]. En Chile [6, 3)] y Honduras [12, 3)] se pierde la nacionalidad por prestar servicios —no necesariamente militares— en tiempo de guerra a los países enemigos o a los aliados de éstos. En Panamá, por haberse comprometido al servicio de una nación enemiga [20, b)]. La aceptación, sin licencia de la autoridad competente, de comisión o empleo de otro gobierno, comporta la pérdida de la nacionalidad en el Brasil [116, b)]; la aceptación de cargos extranjeros que llevan anejo ejercicio de autoridad o jurisdicción impone la misma pérdida en Cuba [15, b)] y el Perú [7, 1)].

También el hecho de aceptar o usar títulos, subsidios o distinciones de un gobierno extranjero es, a veces, causa de pérdida de la nacionalidad. Así ocurre en México con la aceptación o uso de títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un estado extranjero [37, A, II] y en el Paraguay con la de subsidios o pensiones o el uso de distinciones de un gobierno extranjero, sin permiso del Ejecutivo [41, 2)].

La cancelación o revocación de la carta de naturaleza, es causa de la pérdida de la nacionalidad, según las constituciones del Brasil —"por ejercer actividad política o social nociva al interés nacional"— [116, c)], Chile [6, 2)], Honduras [12, 2)] y Nicaragua [18, 2)]. La residencia por un plazo determinado en el país de origen comporta la pérdida de la nacionalidad adquirida según las cartas fundamentales de Cuba [15, c)] —a menos que se renueve ante la autoridad consular correspondiente la voluntad de conservar aquélla—, y México [37, A, III]. En Nicaragua pierden la nacionalidad los naturalizados "que adopten y propaguen doctrinas políticas y raciales que lleven implícita la renunciación a la patria y a la soberanía de la república o que tiendan a destruir la forma democrática de gobierno" [19]. Los naturalizados mexicanos pierden la nacionalidad adquirida si se hacen pasar por extranjeros en un documento público o si aceptan un pasaporte extranjero [37, A, IV]. En Panamá pierden la condición de nacionales aquellos naturalizados que, habiéndolo sido en virtud de estar dedicados a la agricultura, ganadería, avicultura u otras industrias similares y derivadas, las abandonaren, a no ser que tengan las condiciones de residencia exigidas para la naturalización de quienes no se ocupen en esas tareas [20].

La constitución de Costa Rica deja a la ley la determinación de las causas de pérdida de la nacionalidad [7].

En la República Dominicana y el Uruguay no existe, en prin-

cipio, pérdida de la nacionalidad. "Ningún dominicano podrá alegar condición de extranjero por naturalización u otra causa" —salvo la mujer casada con extranjero, que puede adquirir la nacionalidad del marido [8, párrafo último]—, y la adopción de otra nacionalidad es causa de pérdida de la ciudadanía, no de la nacionalidad [11, 5)]. La nacionalidad uruguaya de origen no se pierde "ni aun por naturalización en otro país" [71].

2. *Ciudadanía*

a) *Concepto*

La mayor parte de las constituciones iberoamericanas establecen una diferencia entre el concepto de nacional y el de ciudadano, reservando esta denominación a los nacionales que se encuentran en pleno disfrute de sus derechos políticos o que gozan del derecho de sufragio. Así ocurre con las cartas fundamentales boliviana [sec. IV], colombiana [tít. II], costarricense [sec. II], chilena [cap. II], dominicana [tít. III], ecuatoriana [tít. IV], hondureña [tít. II], mexicana [título I, caps. II y IV], nicaragüense [tít. III], panameña [tít. IV], peruana [tít. IV] y salvadoreña [tít. IV].

Pero no suele hacerse una definición de la ciudadanía, sino que su concepto resulta, por lo general, de la enumeración de los requisitos exigidos para el ejercicio de determinados derechos. Sin embargo, la constitución boliviana afirma que "la ciudadanía consiste: 1º, en concurrir como elector o elegido a la formación o el ejercicio de los poderes públicos; 2º, en la admisibilidad a las funciones públicas..." [43], y la panameña, que "la ciudadanía consiste en el derecho de elegir y de ser elegido para puestos públicos de elección popular" [60]. En las demás constituciones se opera con supuestos semejantes, pero hay algunas, como la uruguaya, que utilizan una terminología distinta.

b) *Requisitos exigidos para la ciudadanía*

Es general la exigencia de la calidad de nacional para ser ciudadano o para el ejercicio del sufragio o los derechos políticos. Explícitamente la establecen las constituciones de Bolivia [44, 1º)], Brasil [117], Colombia [13], Costa Rica [9], Chile [7], República Dominicana [9], Guatemala [8], Haití [4], Honduras [24], México [34], Nicaragua [28], Panamá [61], Perú [84] y El Salvador

[17]. El hecho de que no se consigne de modo explícito en otros textos constitucionales no supone, naturalmente, que en esos países puedan ser ciudadanos o ejercer el sufragio los no nacionales. Pero en el Uruguay "tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal [naturalización] los hombres y mujeres extranjeros, casados, de buena conducta, que, poseyendo algún capital en giro o propiedad, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República" [67].

La edad requerida para la ciudadanía, el ejercicio del sufragio o los derechos políticos, varía entre los dieciocho años en Brasil [117], la R. Dominicana [9], Guatemala [8], el Paraguay [39], El Salvador [17] y el Uruguay [70, 4)], y los veintiuno en Bolivia [44, 2º)], Colombia [13], Chile [7], el Ecuador [13], Haití [4], Honduras [24], México [34, I], Nicaragua [28], Panamá [61] y Venezuela [32, 14)]. Costa Rica [9] y Cuba [99] fijan el límite en veinte años. El Perú exige la mayoría de edad civil [84].

Pero hay una serie de circunstancias que alteran esa edad: el matrimonio la rebaja a dieciocho en Costa Rica [9], Honduras [24, 2)], México [34, I] y el Perú [84]; en la R. Dominicana "son ciudadanos todos los dominicanos que sean o hubiesen sido casados", aunque no hayan cumplido los dieciocho años exigidos para los solteros [9]; el hecho de saber leer y escribir rebaja a dieciocho años la edad requerida en Honduras [24, 3] y Nicaragua [28]; en Costa Rica los profesores de alguna ciencia, aunque no sean casados, gozan también de la ciudadanía a los dieciocho años [9]. La emancipación comporta la ciudadanía en el Perú [84].

La mayor parte de los textos constitucionales no hablan de la diferencia de sexos en relación con la ciudadanía o el ejercicio de los derechos políticos, aunque esto no deba interpretarse en el sentido de que implícitamente supone la igualdad jurídica de la mujer con el hombre. Otras constituciones, como las de Guatemala [8], Honduras [24] y Venezuela [32, 14)] reservan esos derechos a los varones. En Colombia, sólo los varones son ciudadanos [13], pero la colombiana mayor de edad puede desempeñar empleos que lleven aneja autoridad o jurisdicción [14]. En Panamá también está reservada la ciudadanía a los varones, pero "el legislador podrá conferir a las mujeres panameñas mayores de veintiún años la ciudadanía..." y "la mujer panameña mayor de veintiún años podrá desempeñar empleo con mando y jurisdicción" [61]. El Perú concede el sufragio a las

mujeres mayores de edad, las casadas o que lo hayan estado y las madres de familia, pero lo limita a las elecciones municipales [86]. Por último, las constituciones del Brasil [117], Cuba [99], la República Dominicana [9] y el Uruguay [65 *ss.*], conceden la ciudadanía o los derechos electorales a la mujer en las mismas condiciones que al hombre.

Saber leer y escribir es requisito exigido para tener la cualidad de ciudadano o el ejercicio del sufragio en Bolivia [44, 3º)], el Brasil [117, parágrafo único, a)], Chile [7], Ecuador [13], Guatemala [8] y el Perú [86].

Las constituciones de Bolivia [44, 4)], Brasil [117], Chile [7] exigen, además, la inscripción en el registro. Las de Costa Rica [9], Guatemala [8], México [34, II], exigen la posesión de un modo honesto de vida.

c) *Suspensión y pérdida de la ciudadanía*

Muchas de las constituciones regulan tanto la suspensión como la pérdida de la ciudadanía o de los derechos políticos. Así los textos del Brasil [118; 119], Colombia [13], Costa Rica [9], Chile [8; 9], Ecuador [14; 15], Guatemala [11], Honduras [26], México [37, B; 38], Panamá [63] y El Salvador [18; 19]. Los de Nicaragua [31] y el Perú [85] regulan la suspensión. El del Paraguay la suspensión del sufragio [40] y la pérdida de la nacionalidad ("ciudadanía") [41].

a') *Pérdida de la ciudadanía.* Congruente con el criterio de que la ciudadanía sólo puede corresponder a los nacionales, es el precepto de que la pérdida de la nacionalidad comporta la pérdida de la ciudadanía. Esta norma se encuentra formulada explícitamente en las constituciones del Brasil [119, a)], Colombia [13], Chile [9, 1)], la R. Dominicana [11, 5)], el Ecuador [14, 2)], Guatemala [11] y Panamá [62, 1)].

Algunos delitos o condenas impuestas por los tribunales implican la pérdida de la ciudadanía: en la R. Dominicana el tomar las armas contra la República o prestar ayuda en cualquier atentado contra ella [11, 1)], las penas criminales [11, 2)]; en el Ecuador los delitos electorales, el fraude en el manejo de caudales públicos y la quiebra fraudulenta [14, 3º), 4º) y 5º)]; en Panamá, la ciudadanía se pierde por pena conforme a la ley [62, 2)]; en El Salvador los delitos graves, los delitos contra la constitución y los electorales [19, 1), 4) y 5)]

ocasionan la pérdida de la ciudadanía. La interdicción judicial produce también en la R. Dominicana el mismo efecto [11, 3)].

Con diversas modalidades la prestación de servicios a gobiernos o países extranjeros sin la debida autorización motiva la pérdida de los derechos de ciudadano en algunos países: por ejemplo, en la R. Dominicana, los servicios prestados en el territorio nacional a algún gobierno extranjero [11, 4)]; el admitir empleos militares o políticos extranjeros en el territorio nacional, es causa de pérdida de la ciudadanía en Honduras [26]; el prestar servicios oficiales a un gobierno extranjero, lo es en México [37, B, II]; el entrar al servicio de una nación enemiga, en el Ecuador [14, 1)]; el prestar servicio en tiempo de guerra a países enemigos de Guatemala o a los aliados de éstos, siempre que los servicios impliquen traición, motiva en ese país la pérdida de la ciudadanía [11]. En El Salvador produce este efecto la aceptación, residiendo en la República, de empleos de otro país [19, 2)]. Es de notar que en otros muchos países la misma causa produce también de modo indirecto la pérdida de la ciudadanía, al privar de la nacionalidad a quien preste esos servicios o acepte tales empleos.

También la aceptación de títulos o condecoraciones motiva en algunos países la pérdida de la ciudadanía: En el Brasil se pierden los derechos políticos por la aceptación de título nobiliario o condecoración extranjera, cuando ésta signifique restricción de derechos garantizados en esta constitución o incompatibilidad con deberes impuestos por la ley [119, c)]; en Honduras, aceptar sin el permiso debido condecoraciones que impliquen obediencia o sumisión al gobierno que las otorgue es la primera de las causas de pérdida de la calidad de ciudadano señaladas en el artículo 26; en México motiva la pérdida de la ciudadanía "aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un gobierno extranjero" [37, B), I], "aceptar o usar condecoraciones extranjeras", sin la autorización debida [37, B), III] y "admitir del gobierno de otro país títulos o funciones, sin previa licencia. . . , exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios . . ." [37, B) IV].

Ayudar a súbditos o gobiernos extranjeros en reclamaciones diplomáticas o ante tribunales internacionales en contra del propio país, motiva la pérdida de ciudadanía en Honduras [26] y México [37, B), V].

Negarse a desempeñar determinados cargos públicos, prestar servicios o cumplir obligaciones impuestas por la ley, si ello se debe a

motivos de convicción religiosa, filosófica o política, es causa de pérdida de los derechos políticos en el Brasil [119, b)].

Finalmente, en varias constituciones encontramos que se deja a la ley ordinaria la determinación de las causas de pérdida de la ciudadanía o se le autoriza para que se establezcan otras además de las consignadas explícitamente en las constituciones. Tal ocurre en Colombia [13], Costa Rica [10], el Ecuador [14, 6)], México [37, B) VI] y Panamá [62, 2)].

b') *Suspensión de la ciudadanía o de los derechos políticos.* Las causas que dan lugar a ella son muy variadas. El auto de procesamiento o prisión la provoca en Chile [8, 2)], Ecuador [15, 1)] —para los funcionarios públicos—, Guatemala [11], Honduras [26], México [38, 2], Nicaragua [31, 2], Panamá [63, 3)], Paraguay [40, 3)], El Salvador [18, 1)] —si el delito no es de los que admiten "excarcelación garantizada"— y el Uruguay [70, 3)] si la causa puede motivar pena de penitenciaría.

La condena a determinadas penas provoca ese efecto en el Brasil [118, b)], Guatemala [11], México [38, III], Nicaragua [31, 3)], el Perú [85, 3º)], Panamá [63, 1)] y Venezuela [32, 14)]. Lo mismo ocurre con la sentencia que imponga esa suspensión como pena principal o accesoria, en Honduras [26], México [38, VI] y El Salvador [18]. Se suspende la ciudadanía en el Uruguay por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena [70, 5)]. El estar prófugo de la justicia produce el mismo efecto en México [38, 5)] y los delitos electorales en Nicaragua [31, 7)].

La incapacidad física o mental motiva la suspensión de la ciudadanía o del ejercicio de los derechos políticos en Chile [8, 2)], Nicaragua [31, 1)], Paraguay [40, 1)], Perú [85, 1)] y el Uruguay [70, 1)]. La constitución de este país determina que la ineptitud física o mental ha de impedir obrar libre y reflexivamente para que produzca ese efecto. La enajenación mental suspende en El Salvador la calidad de ciudadano [18, 3)]. La incapacidad civil o la interdicción civil o judicial provocan el mismo efecto en el Brasil [118, a)], Guatemala [11], Honduras [26], Panamá [63, 2)[, El Salvador [18, 4)] y Venezuela [32, 14)].

Determinadas conductas inmorales, pero no necesariamente delictivas constituyen en algunas constituciones causa de suspensión de la ciudadanía. Así, por ejemplo, la vagancia en Honduras [26], México

[38, IV] y Nicaragua [31, 5)]; en estos dos últimos países la vagancia ha de ser consuetudinaria y también la embriaguez que revista el mismo carácter es causa de suspensión de la ciudadanía. En El Salvador lo es la conducta "notoriamente viciada" [18, 2)] y en el Uruguay "las actividades moralmente deshonrosas" [70, 6º)], aunque la ley tiene que determinar cuáles sean esas actividades y se trata de una ley especial que requiere la aprobación de dos tercios de votos del total de los miembros de cada Cámara [68, 7º)]. También produce el mismo efecto la ingratitud hacia los padres o el abandono del cónyuge o de los hijos en Nicaragua [31, 8)].

El Ecuador sanciona especialmente con la suspensión de la ciudadanía a los funcionarios públicos: se les priva de ella temporalmente al declararse que ha lugar a formación de causa contra ellos, al suspendérseles en sus funciones en virtud de sentencia ejecutoriada [15, 1º)] y al no haber presentado en tiempo oportuno cuentas del manejo de los caudales públicos o no haber satisfecho el alcance que hubiere resultado en su contra [15, 2º)].

En Nicaragua [31, 4)] y Honduras [26, 3º)] se suspende la ciudadanía por estar declarado deudor fraudulento. En México, por el incumplimiento de determinadas obligaciones cívicas [38, I, en relación con el 36]; en El Salvador, por negarse al desempeño de cargos de elección popular, sin justa causa. La suspensión dura el tiempo que debiera desempeñarse el cargo rehusado [18, 5)].

El ejercicio de empleos de una nación extranjera que, como hemos visto, motiva la pérdida de la ciudadanía en algunos países, es causa de su suspensión en Nicaragua [31, 7)]; la profesión religiosa lo es en el Perú [85, 2)].

El desempeño de puestos en las fuerzas armadas motiva en algunos países la suspensión de los derechos políticos o el de sufragio: en el Paraguay se suspende el sufragio del ciudadano mientras sea soldado, cabo o sargento del ejército, la guardia nacional o la policía [40, 2)]; tampoco en el Perú votan los miembros de la fuerza armada [87] mientras se hallen en servicio; en el Uruguay se suspende la ciudadanía por la condición de soldado de línea o militar de cualquier otra denominación de grado inferior al de cabo, con excepción de los alumnos de las academias militares [70, 2º)].

Por último, algunas constituciones dejan a la ley ordinaria la tarea de determinar todas o algunas de las causas de suspensión de la ciudadanía; así ocurre en Colombia [13], Costa Rica [10], el

Ecuador [15, 3º)], México [38, último párrafo)] y Nicaragua [31, 9)].

3. *Extranjeros*

Por último, son también numerosas las disposiciones relativas a los extranjeros que encontramos en los textos constitucionales estudiados.

Por lo general, se les reconoce los derechos civiles, con exclusión de los políticos y se les aplica en materia de garantías reconocidas en las constituciones todo lo que no suponga una participación en la vida política del estado. Ello se hace mediante una declaración explícita o enumerando esos derechos y garantías como reconocidos a "los habitantes del país" o a "toda persona". Es frecuente que tales reconocimientos vayan seguidos de la expresión "con arreglo a la ley" u otra equivalente. La excepción más importante es Venezuela, donde las garantías constitucionales son de aplicación a los nacionales, y respecto de los extranjeros se deja a la ley ordinaria la fijación de sus derechos y deberes [37].

Pero aparte de esa declaración o reconocimiento general de derechos y garantías, hay otros específicos de determinados derechos: los artículos 20 de la constitución argentina, 12 de la costarricense y 36 de la paraguaya, reconocen a los extranjeros la testamentifacción, el *ius connubii* y la libertad de industria, comercio y profesión, y establecen, además, que no podrá obligárseles a aceptar la nacionalidad del país de residencia. Los dos primeros preceptos citados les reconocen, además, la libertad de practicar su culto y el derecho de que no se les impongan contribuciones extraordinarias.

La constitución cubana establece una preferencia para el nacional en la esfera del trabajo [73], y la dominicana, la posibilidad de que se haga lo mismo por ley ordinaria [6, 2)]. En México [32] y El Salvador [64] hay una preferencia para los nacionales en materia de concesiones y de nombramientos para cargos en los que no sea requisito indispensable la condición de nacional.

Donde mayores divergencias encontramos es en materia de propiedad. En algunos textos se reconoce a los extranjeros el derecho de adquirirla y poseerla, ya sea de modo explícito, o por aplicación de la garantía general, en muchas ocasiones con el aditamento de la fórmula "con arreglo a la ley". Pero es frecuente que se prohiba al extranjero adquirir o poseer propiedades inmuebles en una zona más o menos

extensa a contar desde las fronteras del territorio nacional. Así ocurre en las constituciones de Bolivia [19], Guatemala [28], México [27, I], el Perú [26] y El Salvador [51]. "El derecho de propiedad inmueble se concede al extranjero residente en Haití y a las sociedades formadas por extranjeros únicamente para las necesidades de sus viviendas y de sus empresas agrícolas, comerciales, industriales o para sus establecimientos de enseñanza, legalmente autorizados. Ese derecho prescribirá en un período de un año después de que el extranjero haya dejado de residir en el país o de que hayan cesado las operaciones de esa compañía conforme a la ley, la cual determina igualmente las reglas a seguir para la transmisión y liquidación de los bienes."[8]

"El dominio y posesión de bienes inmuebles y la explotación de empresas o negocios agrícolas, industriales, comerciales, bancarios y de cualquier otra índole por extranjeros radicados en Cuba, o que en Cuba realicen sus operaciones, aunque radiquen fuera de ella, están sujetos de un modo obligatorio a las mismas condiciones que establezca la ley para los nacionales, las cuales deberán responder, en todo caso, al interés económico-social de la Nación" [272].

En México, los extranjeros y las sociedades extranjeras sólo pueden adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesiones o la concesión de explotación de minas, aguas o combustibles minerales si convienen ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y no invocar la protección de sus gobiernos en lo que a aquéllos se refiere, perdiendo en beneficio de la Nación los bienes adquiridos, caso de faltar al convenio [27, I].

Aparte de este caso, la renuncia a la protección de los gobiernos de origen, con la salvedad del caso de denegación de justicia, se encuentra en las constituciones boliviana [78], hondureña [19], nicaragüense [25] y salvadoreña [14]. En el Perú, los contratos del estado con extranjeros y las concesiones que a éstos se hagan deberán contener la cláusula del sometimiento a las leyes y a los tribunales de la República y la renuncia a toda reclamación diplomática [17] y tampoco puede apelarse a esa protección en materia de propiedad [32].

También establecen de modo expreso algunas constituciones la sumisión de los extranjeros a las leyes y las autoridades del país. Así las de Cuba [19], Guatemala [13; 15], Haití [15], Nicaragua [22] y El Salvador [12]. El quebrantamiento del precepto da lugar a la expulsión. En Venezuela, caso de tomar parte el extranjero en las contiendas o actividades políticas del país, queda sometido a las mismas responsabilidades que los nacionales y puede ser detenido, confinado

o expulsado del territorio [38]. También prevén la expulsión las cartas fundamentales de Cuba [19], Honduras [21], el Paraguay [36] y el Perú [68].

Colombia reconoce a los extranjeros domiciliados en la República, así como a los colombianos por naturalización, el derecho a que no se les pueda obligar a tomar las armas en contra de su país de origen [11].

La constitución cubana reconoce a los perseguidos políticos el derecho de asilo, con la importante salvaguardia de que no podrán ser expulsados hacia el territorio del país que pueda reclamarles [31].

La extradición de los criminales comunes y la prohibición de que se aplique a los autores de delitos políticos o comunes con ellos conexos se encuentra establecida en las cartas fundamentales de Honduras [20], Guatemala [30], Nicaragua [27]. La de Cuba prohibe también la extradición de delincuentes políticos [31].

C) *Poder.* Casi todos los textos estudiados formulan alguna declaración respecto a la residencia o el origen de la soberanía o el poder público. Así encontramos que se atribuye esa residencia u origen al pueblo en las constituciones argentina [33], boliviana [3], brasileña [1], cubana [2], dominicana [12], haitiana [1], mexicana [39], nicaragüense [2], paraguaya [2], peruana [1] y venezolana [40]; a la universalidad de los ciudadanos en las de Honduras [2] y El Salvador [1], y a la nación en las de Colombia [2], Costa Rica [1], Chile [2], el Ecuador [3], Guatemala [1] y el Uruguay [4]. La carta fundamental de Panamá afirma que "la Nación panameña constituye un estado independiente", sin hacer declaración alguna respecto a la soberanía o el poder político, aunque delimita el ámbito del ejercicio de la autoridad pública [2], y define los poderes estatales como "órganos de la autoridad pública" [3].

Junto con la declaración de soberanía suele ir la de independencia del estado, a la que se atribuye carácter inmutable. A este respecto constituyen una excepción las cartas fundamentales de los países de Centroamérica pues, tras de afirmar la independencia, dejan abierta la posibilidad de reconstruir la unidad centroamericana. (Costa Rica [artículos 1 y 2 del Decreto de Reforma Constitucional de 6 de julio de 1888], Guatemala [2], Honduras [88], Nicaragua [4] y El Salvador [6].)

IV. ORGANIZACION DE PODERES

Es general en las constituciones iberoamericanas el reconocimiento de los tres poderes de la doctrina de Montesquieu; con las tres denominaciones clásicas aparecen en los textos argentino [36, 64 y 94], boliviano [46, 82 y 135], costarricense [64], cubano [118], dominicano [13, 44 y 57], ecuatoriano [32, 70 y 100], guatemalteco [3, 40, 64 y 85], hondureño [89, 114 y 129], mexicano [49, 50, 80 y 94], nicaragüense [9, 138, 201 y 238], panameño [3 y títulos V, VII y X], salvadoreño [65, 91 y 109], uruguayo [73, 146 y 209] y venezolano, pues aunque éste distingue entre poder federal, estatal y municipal [50], divide luego el federal en legislativo, ejecutivo y judicial [50, 54, 91 y 118].

Los otros textos no se apegan con tanto rigor a la tradición; el brasileño habla de poder legislativo federal [38], presidente de la República [73] —aunque en algún otro artículo [19] hace referencia al poder ejecutivo federal—, y poder judicial [90]; la constitución de Colombia, con mejor técnica, emplea la fórmula "órganos del poder público" legislativo, ejecutivo y judicial [52]; la de Chile denomina "poder" al judicial [cap. VII], pero habla de "Congreso Nacional" [capítulo IV] y "Presidente de la República" [cap. V]; la de Paraguay emplea la palabra "poder" para el ejecutivo [45] y el judicial [80], pero habla de Cámara de Representantes y no de poder legislativo [67]; la carta fundamental peruana establece, además de los poderes legislativo [tít. V], ejecutivo [tít. VII] y judicial [título XIII], que "el Poder Electoral es autónomo" [88].

La constitución haitiana establece que el gobierno "funciona por el Poder Ejecutivo, dirigido por un Presidente, detentor del poder público, bajo cuya autoridad funcionan los distintos órganos del estado y asistido del Poder Legislativo y el Poder Judicial" [14], pero en los demás pasajes del texto se refiere a los "cuerpos" legislativo y judicial, sin denominar "poder" más que al ejecutivo [tít. IV, art. 31].

Al tratar de las funciones de los diversos poderes veremos hasta qué punto mantienen los textos la división clásica; pero bueno es advertir desde ahora que en las constituciones aparecen órganos estatales que no corresponden al cuadro tradicional o que están situados fuera del lugar que con arreglo a él les correspondería.

Los más importantes de estos órganos son: 1) los electorales, como el Poder Electoral de la constitución peruana antes aludido, el "Gobierno Electoral" [100] o el Tribunal Supremo Electoral [sección IV del tít. XIV] de la constitución cubana —incluído dentro del epígrafe general de "Poder Judicial"—, el Tribunal Calificador de Elecciones [cap. VI] de Chile, la Junta Central Electoral dominicana —que "asumirá la dirección y el mando de la fuerza pública en los lugares donde... se verifiquen" las elecciones— [85], el Consejo Nacional de Elecciones establecido en el tít. XI ["De la Justicia Electoral"] de la constitución nicaragüense, el Jurado Nacional de Elecciones de la panameña [68 *ss.*] y la Corte Electoral uruguaya [sección XVIII].

2) La fuerza pública que, con diversos nombres —"fuerza armada" en Bolivia [sec. XX], R. Dominicana [tít. XIV], Ecuador [tít. XIII] y Perú [tít. XII], "fuerza pública" en Colombia [título XVI], Haití [tít. IX] y Panamá [tít. XIII], "ejército" en Honduras [tít. IX], Nicaragua [tít. XII], "ejército nacional" en El Salvador [tít. XIII] y "militares de mar y tierra" en el Brasil [epígrafe anterior al artículo 160]— es objeto de una sección, título o epígrafe especial, en vez de ir incluído en los que hacen referencia al poder ejecutivo. El ejército o fuerza armada no aparece calificado de poder, pero creo significativo el hecho de que tantas constituciones latinoamericanas hayan considerado necesario darle una regulación constitucional fuera de las disposiciones consagradas al poder ejecutivo.

3) La hacienda pública que aun sin perfilarse como poder u órgano aparte, motiva un título o sección especial distinto de los consagrados a los tres poderes clásicos —acaso porque es este punto uno de los que con mayor claridad destacan la imposibilidad de la absoluta separación entre ellos— en las constituciones de Bolivia [sección XIII], Colombia [tít. XIX], Cuba [tít. XVII], Haití [título XI], Honduras [tít. VIII], Nicaragua [tít. VIII], Panamá —"Economía Nacional y Hacienda Pública"— [tít. XII], El Salvador [tít. XII] y el Uruguay [sec. XIII].

4) Otros órganos que encontramos en diversas constituciones, tales como el Consejo de Estado colombiano —que, además de las fun-

ciones consultivas propias de los cuerpos de este tipo ejerce, como su homónimo francés, la jurisdicción contencioso-administrativa [137]—; el Tribunal de Oficios Públicos cubano [116]; los Consejos de la Economía Nacional previstos en las constituciones brasileña [57 al 63], peruana [tít. VIII] y uruguaya [sec. XIV]; el Consejo de Estado paraguayo [62 a 66]; el Tribunal contencioso-administrativo uruguayo [sec. XVII]; el Consejo de Estado ecuatoriano [tít. X], que desempeña múltiples funciones; etc.

A) Poder legislativo. A') Organización

1. *Uni- o bicameralidad*

La mayor parte de las constituciones iberoamericanas organizan el poder legislativo a base de dos Cámaras, la reunión de las cuales recibe el nombre de "Congreso" en la Argentina [parte II, tít. I, sección I], Colombia [art. 53 y tít. VI], Nicaragua [tít. V, cap. I] y el Perú [tít. V], "Congreso Nacional" en Bolivia [46], Chile [capítulo IV] y el Ecuador [tít. VIII], "Congreso General" en México [tít. III, cap. II], "Congreso de la República" en la R. Dominicana [títs. V y VI] y "Congreso de los Estados Unidos de Venezuela" en este país [tít. V]; "Asamblea General" en el Uruguay [sec. V y VI] y "Cuerpo Legislativo" en Haití [tít. V]. El encabezamiento dado a la sección primera del título IX en la constitución cubana es "De los cuerpos colegisladores", "que juntos reciben el nombre de Congreso" [119]. La cámara baja recibe los nombres de Cámara de Diputados o de Representantes y la alta los de Senado o Cámara del Senado o de Senadores.

Costa Rica [tít. VIII], Guatemala [tít. III], Honduras [título V], Panamá [tít. V], Paraguay [67 a 79] y El Salvador [tít. VI] organizan el legislativo en una sola asamblea que recibe respectivamente los nombres de Congreso, Asamblea Nacional, Congreso de los Diputados, Asamblea Nacional, Cámara de Representantes y Asamblea Nacional de Diputados.

El Brasil presenta un tipo distinto: "El Poder Legislativo es ejercido por el Parlamento Nacional con la colaboración del Consejo de Economía Nacional y del Presidente de la República, de aquél mediante su parecer en materias de su competencia consultiva, y de éste, por la iniciativa y la aprobación de los proyectos de ley y la promulgación de los decretos leyes" [38]. Pero como "en todo tiem-

po pueden ser conferidos al Consejo de Economía Nacional, mediante plebiscito que será reglamentado por la ley, poderes legislativos sobre algunas o todas las materias de su competencia" [63], su participación en la función legislativa va más allá de la consulta. El Parlamento propiamente dicho se compone de dos Cámaras: la de Diputados y el Consejo Federal [38].

2. *La Cámara baja o única*

a) *Composición*

La norma general es la elección directa por el pueblo. Así lo establecen de modo explícito las constituciones de la República Argentina [37], Bolivia [62], Cuba [123], Chile [37], R. Dominicana [14], Guatemala [48], México [56], Nicaragua [166], Paraguay [67] y Uruguay [78]. En el Brasil, los diputados son elegidos mediante sufragio indirecto, siendo electores los concejales de las Cámaras Municipales y, en cada Municipio, diez ciudadanos elegidos por sufragio directo en el mismo acto de la elección de la Cámara Municipal [46, 47]. En Venezuela son las municipalidades de cada estado, reunidas en asambleas, las que eligen a los diputados [55]. Las circunscripciones electorales se basan, por lo general, en las políticas o administrativas (provincias, departamentos, estados federados).

Las constituciones colombiana, hondureña, mexicana, nicaragüense, panameña, paraguaya y venezolana, establecen diputados suplentes. Según la dominicana, en caso de vacantes de senadores o diputados, aquéllas serán cubiertas por la cámara respectiva, la cual escogerá el sustituto de una terna presentada por el partido a que perteneciera el parlamentario que originó la vacante, o libremente en el caso de que el partido no hiciese uso de ese derecho en el plazo marcado [16].

b) *Duración del mandato*

Es de un año en El Salvador [68], dos en Colombia [95] y el Ecuador [52], tres en México [51], cuatro en Chile [38], Haití [19] y el Uruguay [80], cinco en la R. Dominicana [20] y el Paraguay [70] y seis en Honduras [96], Nicaragua [171] y Panamá [75]. En la Argentina [42], Bolivia [62], Costa Rica [67], Cuba [120], Guatemala [51] y Venezuela [54], dura cuatro años, pero la cámara se renueva por mitad cada dos; en el Perú dura seis y la renovación se hace por terceras partes cada dos años [93].

Establecen expresamente la posibilidad de reelección las constituciones argentina, boliviana , colombiana, costarricense, dominicana, ecuatoriana, hondureña y salvadoreña. Se deduce de la peruana [96]. Y está prohibida en la mexicana [59].

c) *Condiciones exigidas para ser miembro*

Es general la de ser ciudadano en ejercicio o disfrutar de los derechos civiles y políticos o el de sufragio. Exigen la calidad de ciudadano por nacimiento las constituciones de Bolivia [63, 1º)], el Ecuador [51], Guatemala [49], Honduras [89], México [55, I], el Paraguay [68], el Perú [98], El Salvador [69] y Venezuela [56]. Establecen expresamente que pueden ser diputados o representantes los ciudadanos por naturalización, las constituciones de Cuba —si llevan diez años de residencia continuada en el país, contados desde la fecha de la naturalización [124, a)]—, Costa Rica —con residencia de cuatro años después de haber adquirido la carta de naturaleza [72, 1)]—, la R. Dominicana —ocho años después de haber adquirido la nacionalidad y siempre que hubieren residido de manera continua en el país durante los dos que preceden a su elección [21]— y en el Uruguay —si tienen cinco años de ejercicio de la ciudadanía [81]—. En la Argentina se exige que el diputado lleve cuatro años en ejercicio de la ciudadanía [40]; en El Salvador, no haberla perdido en los cinco años anteriores a la elección [69].

En cuanto a la edad para ser diputado se fija en 21 años en Costa Rica [72], Cuba [124, b)], el Ecuador [51] y Guatemala [49]. Exigen haber cumplido 25 años los textos constitucionales de la Argentina [40], Bolivia [63], Colombia [94], Haití [16], Honduras [89], México [55], Nicaragua [170], Panamá [80], el Paraguay [68], el Perú [98], El Salvador [69], el Uruguay [81] y Venezuela [56].

Chile no exige sino los requisitos de ciudadanía con derecho a sufragio [27] y, por ende, la edad de 21 años [7]; la constitución dominicana exige la edad de 30 años [101], la más alta de las fijadas en los países iberoamericanos.

Muchas de las constituciones imponen el requisito de que el diputado sea natural de la provincia, estado o departamento que lo elija o, si no lo es, que lleve algún tiempo de residencia en la circunscripción de que se trate. (Argentina, dos años; Honduras, vecindad; México, vecindad con seis meses de residencia efectiva, que no se pierde

por ausencia motivada por el desempeño de cargos de elección popular; Perú, tres años de residencia; El Salvador, dos; Venezuela, tres.)

La carta fundamental costarricense impone como requisito para ser diputado, tener una propiedad de 500 colones o una renta anual de 200. La de Haití, ser propietario de bienes raíces en la República. En algunas constituciones se exige expresamente que el diputado sepa leer y escribir, bien por determinarlo así de modo directo, como hace el texto de Costa Rica, bien porque tal exigencia sea requerida para el ejercicio de la ciudadanía o el sufragio, como ocurre en Chile [7] y el Ecuador [13]. La constitución salvadoreña exige como requisito para ser diputado "ser de notoria honradez e instrucción" [69]. Algún texto como el de Bolivia impone la condición de estar inscrito en el Registro Cívico y haber cumplido los deberes militares. Bolivia, Colombia y Chile establecen la de no haber estado condenado.

En varias constituciones se establece como condición para ser diputado el hecho de no pertenecer a las fuerzas armadas de la nación ni al clero; pero como otras, a mi juicio con mejor técnica, establecen lo mismo negativamente, al considerar esos motivos como causa de incapacidad o incompatibilidad, las veremos al tratar de ese problema.

d) *Mesa de la Cámara*

Es general que corresponda la elección a la propia Cámara.

3. *La Cámara alta*

a) *Composición*

La organización de las cámaras altas presenta bastante disparidad: en las cuatro Repúblicas federales son los estados o provincias los que eligen los senadores o consejeros federales: dos por provincia, elegidos por las legislaturas provinciales, y dos por la capital, en la Argentina [46]; uno por estado, elegido por la Asamblea Legislativa, en el Brasil; el gobernador del estado tiene el derecho de vetar el nombre escogido por la asamblea, veto que sólo podrá pasar por alto la asamblea si confirma la elección con el voto de las dos terceras partes de los miembros; pero el Senado se completa con diez miembros nombrados por el presidente de la República [50]. La Cámara de Senadores mexicana se compone de dos miembros por cada estado y dos por el Distrito Federal, elegidos directamente [56]; la Cámara del Senado venezolana está compuesta por dos senadores elegidos por

la Asamblea Legislativa de cada estado [59]. En estos dos últimos países se eligen además senadores suplentes.

Se sigue el modelo de representación igual de todas las entidades políticas o administrativas de segundo grado, clásico en los senados federales, en Bolivia —tres senadores por departamento [66]—, Cuba —nueve senadores por provincia, elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto [120]—, Chile —cinco por cada una de nueve agrupaciones provinciales fijadas por la ley, en votación directa [40]—, R. Dominicana —uno por provincia y otro por el distrito de Santo Domingo, elegidos también en votación directa [17]— y el Ecuador —dos senadores por cada provincia, elegidos conforme a la ley [44]—, aunque todas estas repúblicas son unitarias.

En Colombia se integra por un senador por cada ciento veinte mil habitantes o fracción de la mitad, reduciéndose en 30,000 la base cada vez que un censo general arroje un aumento en la población de la República de 500,000 habitantes. Se eligen dos suplentes por cada senador [86]. La Cámara del Senado nicaragüense se compone de quince miembros elegidos directamente por el pueblo en una sola circunscripción y de los ex-presidentes de la República que lo hubiesen sido por elección popular directa [173]. Hay un suplente por cada uno de los quince senadores de elección popular. La Cámara de Senadores uruguaya se compone de treinta miembros elegidos directamente por el pueblo en una sola circunscripción electoral [85]; corresponden quince puestos a la lista más votada del lema más votado y quince a la lista más votada del lema que siga en número de votos [86], aplicándose la representación proporcional entre las listas que hubiesen empleado el mismo lema con autorización de los partidos políticos permanentes titulares de esos lemas, caso de haberlo establecido así con anterioridad al acto electoral [87]. Pero lo anterior sólo es aplicable en el caso de que los dos lemas más votados en la elección de presidente y vicepresidente de la República y que a la vez hayan concurrido a la elección del Senado, hayan alcanzado la mayoría absoluta de votos. En caso contrario, se aplica el sistema de representación proporcional a todo el Senado [88].

El Senado haitiano se integra por veintiún miembros [15], once de ellos elegidos por la Cámara de Diputados de dos listas de candidatos remitidas, a razón de tres para cada cargo, una por los colegios electorales, conforme al medio prescrito por la ley, y la otra por el poder ejecutivo. Los otros diez miembros son nombrados por el presidente de la República [19]. Son además senadores, inamovibles

y por derecho propio, los ex-presidentes de la República que hayan desempeñado íntegramente un mandato presidencial a partir del 10 de noviembre de 1930.

La constitución peruana establece que el Senado será funcional [89], determinando la ley la forma de elección de los senadores [90] y su número [91]; pero el Senado funcional se instalará en 1945 y, entre tanto, se compone de representantes elegidos por los departamentos [Disposición transitoria 2ª)]. Forma también parte del Senado el magistrado que cese en la presidencia de la República, pero no ocupa el puesto senatorial que la constitución le atribuye, más que durante un período constitucional [155].

b) *Duración del mandato*

Es de nueve años en el Senado argentino, con renovación por terceras partes cada tres [48]; de ocho en el Senado chileno, con renovación parcial cada cuatro, en la forma que determine la ley [41]; de seis en el Brasil [50] y en México [56]; de seis, con renovación por terceras partes cada dos, en Bolivia [68] y el Perú [92]; de cinco en la R. Dominicana [17]; de cuatro en Colombia [88], Cuba [120], el Ecuador [46] y el Uruguay [89]; y de cuatro, con renovación por mitad cada dos, en Venezuela [54]. En Haití, los senadores elegidos por la Cámara se renuevan por terceras partes cada dos años; los nombrados por el presidente son removidos por éste a su arbitrio [19]; los senadores electivos nicaragüenses duran seis años en el ejercicio del cargo; los ex-presidentes de la República lo son de por vida [175].

Autorizan expresamente la reelección de los senadores las constituciones argentina, boliviana, colombiana, ecuatoriana, dominicana. Se deduce del artículo 96 de la peruana. Y la prohibe la de México [59].

e) *Condiciones exigidas para ser miembro*

Es general el de ser ciudadano en ejercicio.

Las constituciones de Bolivia [67; 63], el Brasil [52], Colombia [87], Cuba [121, a)], el Ecuador [45], México [58; 55, I], el Perú [98] y Venezuela [60], exigen la condición de nacional por nacimiento. En la República Argentina se exige haber sido seis años ciudadano de la nación; en Chile se exigen los requisitos de ciudadano con derecho a sufragio, sin establecer distinción entre nacionales por nacimiento y por naturalización [27]; en la R. Dominicana pueden

ser senadores los naturalizados que lleven diez años como tales y hubiesen residido de manera continua en el país durante los dos años anteriores a la elección [18]; en el Uruguay se requiere que los naturalizados lleven siete años en el ejercicio de la ciudadanía para poder ser elegidos senadores [90].

La edad exigida oscila entre los treinta años en la Argentina, Colombia, Cuba, el Ecuador, la R. Dominicana [101], Haití [17], el Uruguay y Venezuela; treinta y cinco en el Brasil [51; 52], Chile, México y el Perú, y cuarenta en Nicaragua [174].

Se requiere haber nacido en el estado, territorio o provincia a la que se haya de representar o, en su defecto, llevar algún tiempo de residencia o vecindad, en las constituciones argentina (dos años), Haití (dos años), México (seis meses), Perú (tres años) y Venezuela (tres años.

Algunas constituciones exigen la posesión de determinados bienes o rentas. Así ocurre en la Argentina (dos mil pesos de renta), Colombia (mil doscientos pesos) y Haití (ser propietario de bienes raíces en el país).

Las constituciones de Bolivia, Chile y México exigen los mismos requisitos que para ser diputado, con la única diferencia de la edad.

Los consejeros federales brasileños designados como tales en representación de los estados necesitan haber ejercido, durante cuatro años por lo menos, un cargo de gobierno federal o estatal [51]. Los designados por el presidente de la República tienen que haberse distinguido por sus actividades en alguna de las ramas de la producción o de la cultura nacional [51].

Al igual que con las condiciones exigidas para ser diputado, consideraremos las condiciones negativas requeridas en algunas constituciones, al estudiar las incapacidades e incompatibilidades.

d) *Mesa de la Cámara*

La presidencia de la Cámara Alta está encomendada al vicepresidente de la República en la Argentina [49]; lo mismo ocurre en Bolivia [91], Cuba [150] y el Uruguay [148]. En los tres últimos países se establece explícitamente que el vicepresidente de la República preside también la reunión conjunta de las dos Cámaras.

En el Brasil, el presidente del Consejo Federal es un ministro de estado designado por el presidente de la República [56].

4. *Comisiones o comités permanentes*

En varias de las constituciones estudiadas encontramos comités o comisiones permanentes encargados de mantener los privilegios parlamentarios o ejercer algunas de las funciones que corresponden a los parlamentarios cuando éstos no se hallan reunidos.

En Guatemala hay una comisión permanente compuesta del presidente de la Asamblea Nacional, ocho miembros y tres suplentes, designados por ese cuerpo [62]. Sus funciones son tramitar los asuntos pendientes, convocar a sesiones extraordinarias si así lo acuerdan las dos terceras partes de los miembros de la comisión y declarar si hay o no lugar a formación de causa contra los secretarios y consejeros de estado, magistrados y fiscales, diputados a la Asamblea Nacional y designados a la presidencia de la República. Tiene la obligación de presentar a la Asamblea Nacional un informe de su gestión [63]. El comité permanente de la Asamblea Nacional haitiana se compone de seis diputados y cinco senadores aceptados por el presidente de la República; su principal misión es aprobar los decretos que con fuerza de ley dicta el presidente de la República en el intervalo entre las legislaturas [30]. Tiene que informar a la Asamblea de las medidas de urgencia en que haya participado.

La comisión permanente del Congreso mexicano se compone de quince diputados y catorce senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de las sesiones [78]. Tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: aprobar, no estando reunido el Congreso, la suspensión de garantías [29], prestar su consentimiento para el uso de la guardia nacional, recibir la protesta de diversos funcionarios, dictaminar sobre los asuntos pendientes al acabar las sesiones del Congreso, acordar la convocataria a sesiones extraordinarias del Congreso o de una de las Cámaras (dos tercios de votos), otorgar o negar la aprobación de los nombramientos judiciales en los casos en que, estando reunidas las Cámaras, corresponde a la de senadores esa facultad, conceder o negar licencia a los miembros de la Suprema Corte y conceder licencia, hasta por treinta días, al presidente de la República [79]; también le corresponde el nombramiento de presidente interino de la República [79, VI] en este caso y de presidente provisional en caso de falta absoluta [84]. No estando reunido el Congreso, nombra al presidente provisional en caso de falta del titular al iniciarse un mandato y presidente interino si la falta fuese temporal o en caso de licencia por más de treinta días [85].

La comisión permanente de la Asamblea Nacional panameña, compuesta de cinco diputados, tiene por misión asesorar al Poder Ejecutivo, cuando éste lo solicite [79]. La constitución panameña establece, además, una comisión compuesta de tres miembros titulares y tres suplentes para autorizar el ejercicio de las facultades extraordinarias que puedan concederse temporalmente al presidente de la República [88, 20)].

La comisión permanente de la Asamblea General uruguaya está compuesta por cuatro senadores, dos de ellos representantes de la mayoría y los otros dos de la minoría más numerosa, y siete miembros de la Cámara de Representantes elegidos por voto proporcional y designados todos ellos por sus respectivas Cámaras [117]. Hay un suplente para cada uno de los miembros [118]. Su misión es velar por la observancia de la constitución y de las leyes [119] y prestar o negar al Poder Ejecutivo su consentimiento en todos los casos en que es necesario, según la constitución, el de la Asamblea General [122]. Ejerce también las funciones de fiscalización que corresponden a la Asamblea General [122]. Tiene la facultad de convocar a la Asamblea General ordinaria y extraordinaria [120] y es responsable del ejercicio de sus atribuciones ante la misma [119; 120]. Suple a la Asamblea General, cuando ésta no se halla reunida, en el ejercicio de las facultades que le competen en materia de suspensión de la seguridad individual [30].

En Cuba existe una comisión permanente del Congreso, elegida de su seno y compuesta de veinticuatro miembros que procedan por partes iguales de ambos cuerpos colegisladores, debiendo en su composición hallarse representados asimismo todos los partidos políticos. La comisión estará presidida por el presidente del Congreso. Tiene competencia para vigilar el uso de las atribuciones excepcionales otorgadas al Consejo de Ministros en los casos de emergencia y entender en los relativos a inviolabilidad de los senadores y representantes, aparte de los asuntos que pueda atribuírle la ley de relaciones entre los cuerpos colegisladores [283].

Según la constitución de Colombia, "el legislador podrá organizar comisiones permanentes del seno del Congreso, que estudien durante el receso de éste los negocios pendientes en la legislatura anterior y elaboren los proyectos de reformas que les encomienden los órganos ejecutivo y legislativo del estado" [62]. No tienen, pues, funciones de vigilancia.

5. *Incapacidades e incompatibilidades para el ejercicio de los cargos parlamentarios y prohibiciones impuestas a los miembros del legislativo*

Aunque en buena técnica sería deseable establecer una distinción precisa entre estos conceptos, dada la disparidad que presenta su aplicación en las constituciones iberoamericanas, no creo práctico atenerme a ella. Voy a tratar de resumir los preceptos contenidos en aquéllas a base de la causa que motiva las diversas disposiciones.

La más importante es la necesidad de asegurar la independencia de los parlamentarios frente al poder ejecutivo. Son muchas y muy variadas las normas inspiradas por esta finalidad.

En primer término, varias constituciones establecen una incapacidad genérica de los funcionarios para ser elegidos. Así ocurre en Bolivia con "los empleados civiles" [50]; en Costa Rica, con los que desempeñen cargos de autoridad o jurisdicción extensiva a toda una provincia [74, 3º)]; en el Ecuador [43], Guatemala [50, I], en Nicaragua —a no ser que renuncien al puesto dos meses antes de la elección [152, 1)]— y el Salvador —a no ser que la separación del cargo se produza con seis meses de antelación [70, 1)]—. Honduras [97, 1)] y el Perú [99, 4º)], establecen también la incapacidad de los empleados para ser elegidos parlamentarios.

Además se establece la incapacidad para ser elegidos de quienes desempeñan funciones de especial importancia (presidentes, ministros, etcétera), en Colombia [102], Costa Rica [74, 1º)], Chile [28, 1º)], el Ecuador [42], Honduras [97, 1) y 5)], México [55, V)] —como condición negativa—, y el Perú [99, 1º)], fijándose en algunas disposiciones plazos para que tales funcionarios se separen de su cargo si desean ser candidatos.

En segundo lugar, algunos textos determinan la incompatibilidad del ejercicio de las funciones parlamentarias con el desempeño, ya sea de todo cargo público, como en la R. Dominicana [15] y Venezuela —durante los períodos de sesiones [67]—, o con los empleos retribuídos con cargo a fondos públicos, como en Cuba [126], Chile —donde hay opción al ser elegido [29]—, México [62], el Paraguay [75], o con los de empleado subalterno, como ocurre en Costa Rica [75] y el Perú [101] y el Uruguay —donde hay opción [82, 20)]. La Argentina [91] y el Paraguay [75] establecen la incompatibilidad de los ministros con los cargos parlamentarios. Chile, la de

los cargos parlamentarios con los de presidente de la República, ministro y agente diplomático [30].

Análogo efecto producen otros preceptos que establecen la suspensión del mandato de los parlamentarios al ser nombrados para algunos altos cargos. Encontramos disposiciones en este sentido en Bolivia [49], Colombia [104] y Nicaragua [159].

La aceptación de empleos del ejecutivo ocasiona la pérdida del mandato legislativo en Costa Rica [75] —fuera del período de sesiones—, el Ecuador [40], Honduras [99], Panamá [85], el Perú —salvo el cargo de ministro [103]—, El Salvador —excepto los de secretario de estado y diplomático [73]— y el Uruguay —salvo los de ministro o subsecretario de estado [111].

Otras constituciones se limitan a prohibir que los parlamentarios sean nombrados para cargos dependientes de ejecutivo. Así, las de Argentina [64] —salvo los empleos de escala—, el Brasil [44, a)], Colombia [104], Costa Rica [72], Chile [30] —salvo el caso de guerra exterior—, Nicaragua [159] —con la misma excepción— y El Salvador [73].

En Haití el parlamentario que sea nombrado para los puestos de secretario o subsecretario de estado, pierde derecho a su retribución como diputado o senador [23].

En algunos casos, la autorización de la Cámara salva la incompatibilidad o la prohibición.

En varios de los textos constitucionales encontramos exceptuados de las disposiciones relativas a los cargos subordinados dependientes del ejecutivo, las funciones académicas y docentes. Así ocurre en Cuba con los catedráticos de los establecimientos oficiales [126]; en Chile, con los cargos de la enseñanza superior, secundaria y especial con asiento en la ciudad en que tenga sus sesiones el Congreso [29]; en la R. Dominicana, con "los profesorados" [15]; en Guatemala, con el profesorado universitario [50, I, párrafo 2º)]; en Honduras [97, 2º)]; en Nicaragua, con los cargos de enseñanza, las comisiones codificadoras o de reforma de las leyes y algunos otros cargos [159]; en el Paraguay, con los profesores y catedráticos [75]; en El Salvador [73] y en el Uruguay, con los "cargos universitarios docentes o universitarios técnicos con funciones docentes" [82, 2)].

Son varios los textos que extienden las disposiciones relativas a los altos cargos y a los funcionarios y empleados dependientes del ejecutivo a los gobernadores u otros puestos análogos y a quienes desempeñen cargos de la administración local o municipal, subordinados o

no directamente al ejecutivo central, ya sea impidiendo su elección en el territorio donde han actuado, estableciendo la incompatibilidad o prohibiendo la aceptación de esos cargos (Argentina [65], Colombia [102], Costa Rica [74, 3)], Chile [28, 2º); 29], Ecuador [42], México [55, últimos párrafos; 62], Nicaragua [159], Panamá [81], Perú [99, 3) y 4)] y el Uruguay [111].

La preocupación por evitar el nepotismo ha llevado a las constituciones de Guatemala [50, III], Honduras [97, 9)], Nicaragua [152, 3)] y El Salvador [70, 4)] a excluir de los cargos parlamentarios a los parientes del presidente de la República en diversos grados de consanguinidad y afinidad.

El deseo de alejar a los militares de la política y el de impedir que abusen de su poder para intervenir en ella, motiva una serie de disposiciones respecto a su elección para cargos parlamentarios o el ejercicio de los mismos. En Bolivia se prohibe la elección de los que se encuentren en servicio [50]; en Cuba es condición de capacidad no haber pertenecido en servicio activo a las fuerzas armadas durante dos años anteriores a la fecha de designación como candidato a senador [121, d)] o representante [124, d)]; en el Ecuador no pueden ser elegidos senadores ni diputados por una provincia quienes tuvieren o hubieren tenido en toda ella o en alguno de sus cantones, tres meses antes de las elecciones, mando o jurisdicción militar [42]; la constitución de Guatemala exceptúa de la prohibición de ser diputados, que abarca a todos los funcionarios y empleados de los poderes ejecutivo y judicial, a los generales que no tuviesen otro empleo o mando [50, I], dejando, por tanto, incursos en ella a todos los demás, así como al resto de las fuerzas armadas; en Honduras está prohibida la elección de los militares en servicio activo [97, 6)]; en México es condición de capacidad no estar en servicio activo en el ejército federal, cuando menos noventa días antes de la elección [55, IV]; en el Paraguay no pueden ser diputados los militares en servicio activo [75]; en Nicaragua no votan los militares ni pueden desempeñar cargos de elección popular [336; 338]; en el Perú se prohibe la elección de los miembros de las fuerzas armadas en servicio activo [99, 4º)]; en el Uruguay no pueden ser representantes ni senadores los militares; si renuncian al cargo y al sueldo para ingresar al Cuerpo Legislativo, conservan el grado, pero mientras duren sus funciones parlamentarias no pueden ser ascendidos y estarán exentos de toda subordinación militar; además, no se contará el tiempo que permanezcan desempeñando funciones legislativas a efectos de antigüedad

para el ascenso [82, 2)]; los que tengan mando de fuerzas o ejerzan en actividad una función militar, no pueden ser candidatos en la región a que se extiendan aquéllos, salvo si renuncian con tres meses de anticipación al acto electoral [83]. Algunas de las disposiciones citadas se extienden también a las fuerzas de policía.

Es bastante frecuente que, con objeto de evitar la corrupción administrativa y la del Parlamento, se prohiba a los parlamentarios intervenir directamente, o por intermedio de un testaferro, en contratos con la administración, tanto central como local o municipal, o adquirir o tomar en arrendamiento bienes públicos. La técnica jurídica empleada es unas veces la pérdida del mandato, como ocurre en Bolivia [53], Chile [31] y el Ecuador [40]; otras, la simple prohibición de celebrar tales contratos o adquirir tales bienes, o la de intervenir en la dirección o administración de las empresas interesadas: así lo establecen las constituciones brasileña [44, a)], colombiana [105], cubana [130], nicaragüense [161], panameña [84], paraguaya [69] y uruguaya [113]; concurrentemente con esas disposiciones o sin el complemento de ellas, hay textos que establecen la incapacidad para ser elegidos de quienes sean parte en contratos de ese tipo (Chile [28, 4º)], Colombia [103], Guatemala [50, II], Honduras [97, 7º)], El Salvador [70, 3)] y Venezuela [71]. En el Perú se deja a la ley ordinaria la fijación de la incompatibilidad entre el mandato legislativo y los cargos de gerente, apoderado, gestor o abogado de empresas que tengan contratos con el estado, exploten fuentes nacionales de producción o administren rentas o servicios públicos, o de instituciones en las que intervenga, directa o indirectamente, el poder ejecutivo [102].

Junto con estos preceptos encontramos en algunas constituciones otros que prohiben a los diputados o senadores el ejercicio de algunas profesiones o cargos privados que tengan relación con esas empresas o de actuar como abogado en asuntos contra el estado o el fisco.

Por lo que hace a los cargos judiciales, encontramos una regulación muy semejante a la que hemos visto con respecto a los empleos dependientes del ejecutivo. Muchas constituciones engloban en la misma disposición unos y otros, mencionándolos juntos o hablando, por ejemplo, de "todo cargo retribuído" o "dependiente de otros poderes". Pero algunas mencionan expresamente los cargos judiciales. Así la costarricense, que incapacita para ser elegidos a los magistrados propietarios de la Corte Suprema de Justicia [74, 2º)] y establece la posibilidad de que los diputados acepten fuera del período de sesiones

funciones judiciales, pero perdiendo el mandato legislativo [75]; la chilena prohibe la elección de "los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, Jueces de Letras y los funcionarios que ejercen el Ministerio Público" [28, 3º)]; la ecuatoriana determina que no pueden ser parlamentarios los magistrados de los Tribunales de Justicia [42]; en Guatemala existe la misma disposición respecto de los funcionarios y empleados del poder judicial [50, I]; la carta fundamental hondureña excluye de las funciones legislativas a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia o de las Cortes de Apelaciones, los jueces de letras, los registradores de la propiedad y los oficiales del Ministerio Público [97, 3º)]; la mexicana exige como condición para poder ser elegido diputado o senador no ser magistrado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se hubiera separado definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección; determina también que no podrán ser elegidos los magistrados y jueces federales o del estado en las entidades de sus respectivas jurisdicciones si no se separan definitivamente de sus puestos con la misma antelación [55, V]. Según la constitución de Nicaragua, no pueden ser elegidos los funcionarios del orden judicial [152, 2º)]. Lo mismo determina la peruana, si los interesados no han dejado su cargo seis meses antes de las elecciones [99, 2º)]. La del Uruguay establece la incompatibilidad entre el mandato legislativo y las funciones y empleos judiciales [82, 1º) y 2º)] y la incapacidad para ser candidatos de los jueces y fiscales letrados en los departamentos en que ejerzan sus funciones, a menos que renuncien a sus cargos con tres meses de antelación al acto electoral [83].

Por último, son varios los textos constitucionales que excluyen a los clérigos de la representación parlamentaria. Por ejemplo, la argentina excluye a los clérigos regulares [65]; la boliviana a los eclesiásticos con jurisdicción [50]; la ecuatoriana [42] y la salvadoreña [148] a los ministros de cualquier culto; la paraguaya, a todos los eclesiásticos [75], y la peruana a todos los miembros del clero [100]. La constitución de México establece como condición de capacidad para ser elegido, no ser ministro de algún culto religioso [55, VI]. Todo ello aparte de la prohibición general de que los clérigos ocupen cargos públicos contenida en algunos textos.

6. *Calificación de las elecciones*

Tradicionalmente se ha considerado como uno de los signos exteriores de "soberanía de la Cámara" dentro de su esfera de acción,

la reserva, de modo exclusivo, de la facultad de juzgar sobre la validez de las elecciones y la capacidad de los elegidos. En algunas constituciones iberoamericanas la existencia de organismos especiales e independientes encargados de mantener la pureza electoral ha alterado este principio.

Las Cámaras cubanas resuelven sobre la validez de la elección parlamentaria [129], pese a las atribuciones conferidas al Tribunal Superior Electoral [185]. En Chile, el Tribunal Calificador de Elecciones conoce, como indica su nombre, de la calificación de las elecciones, procediendo como jurado en la apreciación de los hechos y sentenciando con arreglo a derecho [79]. Le corresponde, además, el conocimiento de las reclamaciones de nulidad, pero tanto la Cámara de Diputados como el Senado tienen atribuciones exclusivas para pronunciarse sobre la inhabiildad de sus miembros [26]. En Nicaragua, es el Consejo Nacional de Elecciones el que califica las de diputados y senadores y extiende las credenciales [330, 5)]; según la constitución panameña, la Asamblea Nacional examina las credenciales de sus miembros y decide si están o no en la forma prevista por la ley [90, 1)], pero es el Jurado Nacional de Elecciones el que hace los escrutinios y decide en última instancia sobre las apelaciones y reclamaciones [69]. En el Uruguay, la Corte Electoral conoce en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales y "ejerce la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los organismos electorales"; decide, en última instancia, de todas las apelaciones y reclamaciones y es juez de las elecciones de todos los cargos de carácter electivo [278], salvo los de presidente y vicepresidente de la República [153].

En las demás constituciones se reconoce, expresa o tácitamente, a las Cámaras, la función de decidir sobre la validez de las elecciones, de aquellos de sus miembros designados por este procedimiento.

7. *Renuncia o dimisión de los cargos parlamentarios*

La constitución ecuatoriana establece que el cargo de senador o diputado es obligatorio "únicamente cuando haya precedido a la elección el consentimiento expreso o tácito del favorecido" [130]; además, el parlamentario no puede separarse de la Cámara a que pertenezca, sin permiso de ésta; de hacerlo así, pierde la ciudadanía por dos años [36]. La carta fundamental del Perú determina que el mandato legislativo es irrenunciable, salvo caso de reelección [96].

Pero como en ambos países la aceptación de empleos dependientes del ejecutivo o la celebración de contratos con éste o con la administración, etcétera, provocan la pérdida del mandato (Ecuador, [40]; Perú [103, 106)]), cabe la renuncia indirecta, del mismo modo que en Inglaterra se utiliza el cargo de *steward of the Chiltern Hundreds* y otros empleos nominales análogos dependientes de la corona para dejar vacante el puesto en la Cámara de los Comunes.

En cambio, admiten expresamente la posibilidad de renunciar el mandato legislativo las leyes fundamentales argentina [58], boliviana [56], cubana [129], chilena [26], guatemalteca [55, 3)], hondureña [101, 12)], nicaragüense [153], paraguaya [71] y venezolana [65, 6)]. También se admite en El Salvador, donde la admisión de la renuncia inhabilita al ex-parlamentario para cualquier empleo de nombramiento del ejecutivo durante el año de su elección [73]. La constitución uruguaya establece también la posibilidad de renunciar al mandato legislativo, pero puntualiza que ello habrá de ser "por causa justa, legalmente comprobada" [77, 2)]. Por lo general, basta la simple mayoría de votos para aceptar la renuncia, pero en algunos textos constitucionales se exige la concurrencia de dos tercios.

8. *Reglamento interior*

Por regla general, son las Cámaras las que se dictan su reglamento interior. En la constitución chilena se deduce esa facultad del artículo 58. La peruana se refiere en el artículo 116 al reglamento interior del Congreso, pero no a los de las Cámaras; en el siguiente dispone la publicidad de las sesiones del Congreso y de cada una de las Cámaras "salvo los casos que señale el Reglamento Interior", pero no aclara quién ha de dictarlo. La carta fundamental mexicana determina que es atribución del Congreso formar su reglamento interior [73, XXIII]. En otros artículos habla del Reglamento de Debates [71, 72]. Las demás constituciones aquí consideradas atribuyen expresamente a las Cámaras la facultad de dictarse sus Reglamentos Interiores o de organizar su régimen interno.

9. *Poder disciplinario*

La mayor parte de los textos constitucionales lo reconocen explícitamente a sus Cámaras (Argentina [58], Bolivia [59, 3) y 4)], Costa Rica [81, único], Cuba [129], R. Dominicana [24, 30, párrafo II], Guatemala [55, 5º)], Haití [23], México [73, XXIII], Nica-

ragua [162], Paraguay [71], Uruguay [106] y Venezuela [65, 1)]). Algunos de estos textos exigen mayoría de dos tercios de votos o de componentes para tomar determinadas sanciones, tales como la expulsión de un miembro o su remoción por incapacidad física, mental o moral.

Algunas constituciones, como la de Colombia [65; 97, 1)] y el Ecuador [38] establecen la posibilidad de que los miembros presentes tomen las medidas necesarias para obligar a los ausentes a acudir con objeto de integrar el quorum necesario.

El poder disciplinario llega hasta la exclusión de los miembros del seno de las asambleas en la Argentina —con dos tercios de votos— [58], donde con igual mayoría pueden aquéllos ser removidos por inhabilitación física o moral posterior a la incorporación al Parlamento. También en Bolivia puede cada una de las Cámaras separar, temporal o definitivamente, a cualquiera de sus miembros por graves faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones con el acuerdo de dos tercios de votos [59, 4ª)]. La constitución cubana permite la expulsión de un senador o representante por causa determinada y por acuerdo de las dos terceras partes, por lo menos, del número total de los miembros [129]. Las Cámaras nicaragüenses, con el voto de las tres cuartas partes de sus miembros, pueden remover a cualquiera de ellos por incapacidad física o moral posterior a su incorporación al Parlamento. La misma atribución tiene la Cámara paraguaya, con dos tercios de votos [71]. En el Uruguay, los parlamentarios pueden ser removidos de su cargo por incapacidad física o mental, o suspendidos en el ejercicio de sus funciones con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara a que pertenezcan [106].

Con respecto al Brasil, véase lo que se dice al tratar la inviolabilidad.

10. *Privilegios y ventajas de los parlamentarios*

a) *Inviolabilidad*

Es general el reconocimiento de la inviolabilidad de los parlamentarios por su actuación como tales.

Las constituciones colombiana [100], costarricense [68], cubana [127], chilena [32], nicaragüense [154, 5º)], panameña [87] y uruguaya [103] establecen la inviolabilidad por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio del cargo.

Según el texto de las constituciones de Bolivia [51], la R. Domi-

nicana [27] —"inmunidad penal"—, Ecuador [39], México [61], el Paraguay [74], el Perú [104] y Venezuela [70], la inviolabilidad de los parlamentarios se extiende únicamente a las opiniones que emitan como tales. La de la Argentina habla de "opiniones o discursos" que emitan "desempeñando su mandato de legislador" [60]. La hondureña de "opiniones o iniciativas" [98, 5º)]. La de El Salvador establece que "ningún diputado será responsable en tiempo alguno por sus opiniones, ya sean expresadas de palabra o por escrito" [74].

Según la constitución guatemalteca, "los diputados gozan de irresponsabilidad por sus opiniones, por su iniciativa parlamentaria y por la manera de tratar los negocios en el desempeño de sus cargos". Pero ni ello ni el privilegio de inmunidad autoriza "la arbitrariedad o excesos de iniciativa personal de los representantes", aunque es el reglamento interior de la Cámara el que establece la manera de reprimir los abusos que puedan cometerse [44].

Las normas constitucionales del Brasil se alejan algo del tipo general. Los miembros del Parlamento Nacional sólo responderán ante su respectiva Cámara de las opiniones y votos que emitan, "aunque no estarán exentos de responsabilidad civil y criminal por difamación, calumnia, injuria, ultraje a la moral pública o provocación pública al crimen" [43]. Además, "en caso de manifestación contraria a la existencia o a la independencia de la nación o de incitación a la subversión violenta del orden político o social, puede cualquiera de las dos Cámaras, por mayoría de votos, declarar vacante el cargo del diputado o miembro del Consejo Federal, autor de la manifestación o de la incitación [43, parágrafo único].

No habla de inviolabilidad la constitución haitiana.

b) *Inmunidad penal*

En las disposiciones relativas a inmunidad cabe distinguir tres grupos: 1) Las constituciones que la extienden a todo el período de mandato parlamentario; 2) las que limitan este privilegio a los períodos de sesiones o a éstos y un plazo más o menos largo, antes y después de reunirse las Cámaras, y 3) las constituciones mexicana y nicaragüense, que establecen una regulación especial de esta materia.

1) Constituciones que extienden la inmunidad a todo el período de mandato parlamentario:

a') *Arresto o detención de los parlamentarios.* Está prohibido en los textos constitucionales argentino [61], boliviano [52], costarricense [68], cubano [127], haitiano [26], paraguayo [74] y urugua-

yo [104], salvo el caso de flagrante delito o la autorización de la Cámara. Lo mismo ocurre en la constitución hondureña, pero no se establece la excepción relativa al caso de ser sorprendido *in fraganti* [98, 1)].

Debe incluirse en este grupo a las constituciones chilena, salvadoreña y guatemalteca, que establecen una regulación algo distinta. De las dos primeras trataremos al hablar del procesamiento y juicio de los parlamentarios. La constitución de Guatemala no habla expresamente de arresto o detención, sino de no ser acusados ni juzgados los parlamentarios sin autorización de la asamblea nacional [44, I]; sin embargo, añade que "en el caso de delito *in fraganti* podrán ser arrestados", de donde se infiere lógicamente que no pueden serlo si no se da tal circunstancia.

b') *Procesamiento y juicio.* Las constituciones de este grupo determinan por lo general que para seguir un procedimiento criminal contra un parlamentario se requiere la autorización de la Cámara a la que pertenezca. Así ocurre en las siguientes constituciones: argentina, según la cual, la Cámara, con dos tercios de votos, podrá suspender en sus funciones al acusado, poniéndolo a disposición del juez competente para juzgarlo [62]; boliviana [52]; costarricense, que establece además la posibilidad de que el diputado renuncie a la inmunidad [68]; cubana —que interpreta el silencio de la Cámara ante la petición de suplicatorio para procesar a un parlamentario como autorización para continuar el procedimiento cuando aquélla no contesta en un plazo de cuarenta días consecutivos estando la legislatura abierta o de veinte sesiones ordinarias, cuando el suplicatorio llegase estando cerrado el Congreso; en este último caso debe convocarse a sesión extraordinaria a la Cámara de que se trate para que resuelva [127]—; guatemalteca [44, I], y haitiana [26].

La constitución paraguaya se separa ligeramente del tipo: "cuando se forme proceso ante la justicia ordinaria contra cualquier representante y hubiere lugar a dictar auto de prisión preventiva contra el mismo, la Cámara, con dos tercios de votos, podrá suspender en sus funciones al acusado y ponerlo a disposición de la justicia para su juzgamiento" [74]. La uruguaya establece una diferencia entre "los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la constitución u otros delitos graves" en los que compete exclusivamente a la Cámara de Representantes el derecho de acusar ante el Senado a los miembros de ambas Cámaras [84] y los demás delitos, en los cuales hay que formular acusación ante la Cámara a que

pertenezca el parlamentario, "la cual, con las dos terceras partes del total de sus componentes, resolverá si hay o no lugar a la formación de causa y, en caso afirmativo, lo declarará suspenso en sus funciones y quedará a disposición del tribunal competente" [105].

La constitución de Chile tiene en toda esta materia una regulación distinta, puesto que no corresponde a las Cámaras, sino a la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva, la decisión del caso. "Ningún diputado o senador, desde el día de su elección, puede ser acusado, perseguido o arrestado, salvo el caso de delito flagrante, si la Corte de Apelaciones de la jurisdicción respectiva, en Tribunal Pleno, no autoriza previamente la acusación declarando haber lugar a formación de causa. De esta resolución podrá recurrirse ante la Corte Suprema" [33], y "desde el momento en que se declare por resolución firme, haber lugar a formación de causa, queda el diputado o senador acusado suspendido de su cargo y sujeto al juez competente" [35]. En caso de arresto *in fraganti*, se pone inmediatamente al parlamentario detenido a disposición de la Corte de Apelaciones, que inicia entonces el mismo procedimiento [34].

En la carta fundamental salvadoreña se establece una distinción entre los delitos graves y los leves. Por lo que hace a los primeros, la Asamblea Nacional tiene que declarar que hay lugar a la formación de causa, " en cuyo caso depondrá al culpable y lo someterá a los tribunales comunes"; en los delitos leves y las faltas, el juez competente sigue el procedimiento y dicta su fallo, pero los diputados sólo pueden ser detenidos, presos o llamados a declarar después de concluído el mandato. Por lo que hace a los delitos cometidos antes de la elección, en caso de que en el proceso hubiese mérito para que el diputado fuese detenido, motivan que la Asamblea Nacional declare nula la elección. Por último, el diputado sorprendido en flagrante delito puede ser detenido, pero tendrá que ser puesto inmediatamente a disposición de la Asamblea Nacional, si estuviese reunida, o de la Corte Suprema de Justicia, en caso contrario [75].

La constitución cubana exceptúa expresamente de la inmunidad parlamentaria "los hechos que se relacionen con la veracidad y legitimidad de las actas o con las formalidades prescritas para la aprobación de las leyes" [128, párrafo 3º)].

2) Constituciones que sólo extienden la inmunidad a los períodos de sesiones o a éstos y un plazo mayor o menor antes y después de las tareas parlamentarias: cubre la inmunidad el tiempo estricto en que están abiertas las Cámaras en el Brasil [42] y la R. Dominicana

[28]. En ambas constituciones se exceptúa el caso de flagrante delito. Pero en el último de los países citados, caso de ser privado de libertad algún miembro de las Cámaras, éstas, durante la legislatura, o cualquier miembro de ellas si no están en sesión o no hay quorum, pueden exigir que aquél sea puesto en libertad, pidiéndolo al procurador general de la República, "y si fuere necesario [el presidente del Senado o el de la Cámara o el senador o diputado], dará la orden de libertad directamente, para lo cual podrá requerir, y deberá serle prestado, por todo depositario de la fuerza pública, el apoyo de ésta" [28].

Las demás constituciones de este grupo extienden la inmunidad —como las normas medievales que proporcionaban garantías *eundo, morando et redeundo*— a un período más o menos largo antes y después de las sesiones —40 días antes y 20 después en Colombia [101], 30 días antes y después en el Ecuador [39], 20 antes y después en Panamá [82], un mes antes y después en el Perú [105] y 30 días en ambos casos en Venezuela [69]. Salvo en este último país, en todos los demás se excluye de la inmunidad el caso de flagrante delito. En Venezuela se paraliza el sumario mientras dure la inmunidad y no corren los plazos judiciales [69].

3) La constitución de México sigue en esta materia un criterio distinto: los parlamentarios son responsables por los delitos comunes que comentan durante el tiempo de su mandato y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su cargo [108]. En los delitos comunes, la Cámara de Diputados, erigida en Gran Jurado, declarará, por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. Caso afirmativo, el acusado queda separado de la Cámara y sujeto a la acción de los tribunales comunes. Caso negativo, se suspende el procedimiento, pero cuando el acusado haya dejado de tener fuero parlamentario, puede continuar el curso de aquél, "pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación" [109]. En los llamados "delitos oficiales" conoce de la acusación el Senado, erigido en Gran Jurado, pero sólo puede comenzar el procedimiento si hay acusación, por la Cámara de Diputados [111]. En Nicaragua el procedimiento es análogo [154, 1); 172; 177; 178], aunque hay diferencias de detalle. En ambos países el Senado, al juzgar de los delitos oficiales, se limita a imponer la destitución y la inhabilitación, pero si el hecho que motive el procedimiento tiene otra pena en la ley, son las autoridades comunes las que deben imponerle

la condena correspondiente (en Nicaragua, la Corte Suprema de Justicia, que es también la que juzga de los delitos comunes cometidos por los parlamentarios).

Algunas constituciones salvan expresamente los privilegios de los parlamentarios de las medidas que en los estados de excepción pueden tomarse por el Ejecutivo. En otras se llega al mismo resultado por virtud de que las garantías que pueden suspenderse en esas situaciones anormales son únicamente las correspondientes a los ciudadanos en cuanto tales. Pero el Brasil presenta en este punto una importante diferencia. Durante el estado de emergencia, y si lo exigen las circunstancias, el presidente de la República "pedirá a la Cámara o al Consejo Federal la suspensión de las inmunidades de cualquiera de sus miembros" complicados en la conspiración "contra la estructura de las instituciones, la seguridad del estado o de los ciudadanos". La Cámara de que se trate tiene que resolver en un plazo de doce horas; si no lo hace así, o niega la licencia, el presidente puede detener a los parlamentarios, y puede también proceder a la detención, si a su juicio fuese de manifiesta urgencia, independientemente de la comunicación a la Cámara. Las Cámaras no pueden intervenir en tales casos sino después de terminado el estado de emergencia [169].

c) *Inmunidad civil*

Además de la inmunidad penal, encontramos en algunas constituciones que los parlamentarios disfrutan de una cierta inmunidad civil. Según la boliviana, los senadores y diputados no pueden ser demandados en materia civil "desde 60 días antes de la reunión del Congreso, hasta el término de la distancia para que se restituya a su domicilio" [52]. En la costarricense, se prohibe que durante las sesiones se arreste por causa civil a los diputados, salvo que el Congreso lo autorice o que el parlamentario dé su consentimiento [68]. En Honduras, los diputados no pueden ser demandados civilmente desde 15 días antes hasta 15 después de las sesiones ordinarias o extraordinarias del Congreso, salvo el caso de reconvención [98, 2º)]. En Nicaragua, los diputados y senadores gozan, desde el momento de su elección, del privilegio de "no ser demandados civilmente desde 30 días antes de las sesiones ordinarias del Congreso o desde el decreto de convocatoria de las extraordinarias, hasta 15 días después de unas y otras. Si los juicios ya estuvieren pendientes, no correrán los términos durante las sesiones" [154, 3)]. En Panamá no cabe entablar

demandas civiles contra los diputados durante el tiempo en que éstos disfrutan de la inmunidad penal [82].

d) *Otros privilegios*

En las constituciones de Honduras y Nicaragua se determina expresamente que los parlamentarios no podrán ser extrañados de la República ni confinados durante el período de su mandato [98, 4º) y 154, 4º), respectivamente]. En Venezuela se prohibe también el confinamiento de los senadores y diputados y todo lo que pueda coartarles en el ejercicio de sus funciones [69, 1º)].

Las cartas fundamentales de Honduras [98, 3º)] y Nicaragua [154, 2)] prohiben que los parlamentarios sean llamados, sin su consentimiento, al servicio militar. En la última de estas constituciones se exceptúa el caso de guerra internacional.

e) *Retribución*

En la mayoría de los textos constitucionales hay disposiciones acerca de la remuneración que deben recibir los parlamentarios. Por lo general, no se determina en las constituciones el monto de la compensación que deben percibir por sus servicios, sino que aquéllas se limitan a sentar el principio. Así ocurre en la Argentina [66], Colombia [108], Cuba [26], Chile [44, 6º)], Nicaragua —donde la asignación es irrenunciable e irretenible [155]—, el Paraguay [75], el Uruguay [116] y Venezuela [68]. La constitución de México determina que "los cargos de elección popular de la Federación o de los Estados... en ningún caso serán gratuitos" [36, IV] y que los diputados y senadores que no concurran, sin causa justificada o sin permiso del presidente de la Cámara respectiva, a una sesión, no tendrá derecho a la dieta que corresponda al día en que falten [64]. En El Salvador hay un precepto análogo a este último [71]. En Chile [Disposición transitoria octava] la dieta de los parlamentarios es de 2,000 pesos mensuales, pero se deduce de ellos 50 pesos cada vez que no pudiera celebrarse o se levantara, por causa de la inasistencia, una sesión de Cámara o Comisión. Según la constitución de Haití, los diputados y senadores recibirán del Tesoro Público una retribución mensual de doscientos cincuenta dólares [23]. Los ex-presidentes de la República —senadores vitalicios— una indemnización mensual igual a la cuarta parte del haber que corresponde al presidente en ejercicio [15]. La constitución panameña no establece que los dipu-

tados hayan de recibir remuneración, pero ello se deduce del precepto que prohibe que los aumentos o disminuciones de dietas o asignaciones y las asignaciones nuevas de cualquier clase se hagan efectivas hasta después de haber cesado en sus funciones los miembros de la Asamblea en que se hubiese tomado el acuerdo [83]. En la mayor parte de los textos citados hay disposiciones análogas. El Uruguay establece en su carta fundamental que la asignación de los senadores y representantes será fijada "por las dos terceras partes de votos de la Asamblea, y por resolución especial, en el último período de cada legislatura, para los miembros de la siguiente" [116].

B') Función legislativa

1. *Iniciativa*

Es norma general de todas las constituciones estudiadas atribuir la iniciativa de las leyes, tanto a los miembros de las Cámaras como al Ejecutivo, bien por obra directa del presidente de la República, o por intermedio de los ministros o secretarios de estado (Argentina [68], Bolivia [70], Colombia [72], Costa Rica [85], Cuba [135], Chile [45], R. Dominicana [34], Ecuador [57], Guatemala [56], Haití [21], Honduras [104], México [71], Nicaragua [181], Panamá [92], Paraguay [51,3); 54; 77], Perú [124], El Salvador [79], Uruguay [123] y Venezuela [79]). En Venezuela se requiere la concurrencia de tres miembros de una Cámara para presentar un proyecto. En Chile, las iniciativas no pueden ir firmadas por más de diez diputados o de cinco senadores.

El Brasil nos ofrece un tipo distinto: la iniciativa corresponde en principio al Ejecutivo y sólo un tercio de los miembros de cualquiera de las Cámaras puede presentar un proyecto de ley; aun en este caso, si el gobierno comunica su propósito de presentar otro sobre el mismo asunto, quedará en suspenso el de iniciativa parlamentaria. Si en un plazo de treinta días no llegare el proyecto del gobierno, volverá a constituir objeto de deliberación el iniciado en el Parlamento [64]. Además, todos los proyectos que interesen a la economía nacional serán remitidos a consulta del consejo de este nombre [65].

En algunos países corresponde exclusivamente a la Cámara baja la iniciativa de las leyes sobre determinadas materias: en la Argentina los relativos a contribuciones y reclutamientos de tropas [44]; en Bolivia, los que versan sobre contribuciones, gastos de la administración, empréstitos y efectivos de la fuerza militar en tiempos de paz

[58, 2ª), 3ª), 4ª) y 5ª); 64]; en Colombia, los proyectos sobre establecimiento de contribuciones u organización del Ministerio Público [96, 2ª)].

En la mayoría de los estados, la iniciativa en materia presupuestaria y en algunas fiscales, es de competencia del Ejecutivo. Así ocurre en Bolivia [93, 7)], el Brasil [67, b)], Colombia [113, 4º); 203], Costa Rica [110], Cuba [142, e)], Chile [44, 4º)], R. Dominicana [49,23)], el Ecuador [96], Guatemala [54, 2º)], Haití —leyes sobre gastos públicos [21]—, Nicaragua [215, 3); 280], Panamá [88, 14); 109, 5)], el Paraguay [76, 4)], El Salvador [105, 5)], el Uruguay [158, 20); 194] y Venezuela [109].

En el Paraguay, sólo al Poder Ejecutivo corresponde la iniciativa en materia de gastos y de reclutamiento o movilización de tropas [56], y en cuestiones monetarias [76, 7)]; en el Perú se requiere la iniciativa del Poder Ejecutivo para imponer contribuciones, suprimir las establecidas y ordenar gastos fiscales [123, 5º)], así como para dictar tarifas arancelarias [123, 7º)] y para crear y suprimir empleos públicos con excepción de aquellos cuya creación o supresión corresponde conforme a la ley a otras entidades [123, 9)].

La constitución colombiana exceptúa de la iniciativa de los miembros de la Cámara las leyes sobre materia civil y procedimiento judicial, las cuales no podrán ser modificadas sino en virtud de proyectos presentados por las comisiones permanentes especiales de una y otra Cámara o por los ministros del despacho [73, 2º)].

En varios textos se atribuye también la iniciativa de las leyes relativas a ciertas materias al poder judicial o a la Corte o Tribunal Supremo de Justicia: así en Bolivia, en lo referente a códigos o procedimientos [70]; en la R. Dominicana [34, d)], Nicaragua [181] y el Perú [124], en lo relativo a asuntos judiciales; en Cuba [135, g)] y el Ecuador [57], en materia de administración de justicia; en Honduras [104] y Guatemala [56], en "asuntos de su competencia"; en Panamá [92], en cuestiones de legislación civil, penal y procesal. En Cuba, además del Tribunal Supremo, tienen iniciativa para la legislación en materias de su competencia el Tribunal Superior Electoral y el Tribunal de Cuentas [135, d) y e)].

También la constitución salvadoreña atribuye iniciativa en materia de legislación a la Corte Suprema de Justicia [79], la cual manifiesta directamente al Poder Legislativo la inconveniencia de las leyes y los vacíos que hubiere notado para su aplicación, le sugiere las reformas de que sean susceptibles y le somete los proyectos de ley que

juzgue convenientes [112, 5)], sin que el texto limite de modo específico las materias en las que cabe la iniciativa del Poder Judicial.

Las legislaturas de los estados miembros de la Federación mexicana tienen también derecho de iniciar leyes o decretos del Congreso de la Unión [71, III].

La iniciativa parlamentaria tiene una importante limitación en la carta fundamental brasileña: sólo puede regular de modo general la materia que constituya su objeto, disponiendo lo relativo a "la sustancia y los principios" y queda como facultad del Poder Ejecutivo formular los reglamentos complementarios [11].

Otra importante preferencia de la iniciativa presidencial es la contenida en la constitución paraguaya, según la cual "los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Representantes deberán ser tratados y despachados en el curso de las sesiones de ese año. En caso de no ser despachados dentro del plazo antedicho, quedarán convertidos en leyes [54].

Por último, la constitución cubana reconoce el derecho de iniciativa popular, siendo requisito indispensable para su ejercicio la concurrencia de diez mil ciudadanos que tengan la condición de electores [135, f)].

2. *Tramitación de los proyectos de ley*

No son muchos los preceptos que regulan en las constituciones estudiadas el procedimiento que deba seguirse en el seno de las Cámaras, materia, por otra parte, más propia de los reglamentos interiores de aquéllas.

Establecen el principio de los tres debates o deliberaciones —sin emplear la palabra, de mayor tradición en Europa, "lecturas"— los textos constitucionales colombiano [74, 1)], costarricense [86], ecuatoriano [58], guatemalteco [57], hondureño —salvo caso de urgencia— [105], panameño [93] y venezolano [80]. Las diferentes discusiones deben practicarse en días distintos.

En Nicaragua se exigen dos discusiones en cada Cámara, también en días distintos [182, 1)]; en la R. Dominicana se establece asimismo el doble debate, pero habrá de mediar, por lo menos, un intervalo de un día entre una y otra discusión, salvo si se declara previamente la urgencia del proyecto, caso en el cual podrá ser discutido en dos sesiones consecutivas [35].

La constitución brasileña determina que los proyectos del gobierno que lleven dictamen favorable del Consejo de Economía Na-

cional serán objeto de una sola deliberación en las Cámaras, las cuales se limitarán a aprobarlos o rechazarlos en bloque [54].

En algunas constituciones que no atribuyen iniciativa al Poder Judicial ni a sus órganos, se da voz a alguna representación del mismo en la discusión de determinadas leyes: así ocurre en Colombia, donde los magistrados de la Corte Suprema pueden intervenir en los debates de las leyes sobre materia civil y procedimiento judicial [77], y en el Uruguay, donde el presidente de la Suprema Corte de Justicia está autorizado para intervenir en las comisiones de ambas Cámaras cuando traten de asuntos que interesen a la Administración de Justicia y para "promover en ellas el mandamiento de proyectos de reforma judicial y de los Códigos de Procedimientos" [216]. Igual sentido tienen otros preceptos incorporados a las constituciones de países en los que el Poder Judicial tiene iniciativa legislativa, acerca de los proyectos relativos a las materias en que la Corte Suprema está autorizada para presentar iniciativas, que no provengan de ella. Así la constitución de Honduras establece que los proyectos no procedentes de la Corte Suprema de Justicia que tengan por objeto reformar o derogar cualquiera de las disposiciones contenidas en los Códigos, no podrán discutirse sin oír la opinión de aquel tribunal [111]. Igual ocurre en El Salvador [90]. Lo mismo establece la carta fundamental guatemalteca para las disposiciones referentes a materia judicial [200]. En Nicaragua el presidente u otro de las magistrados de la Corte Suprema puede concurrir al Congreso para la discusión de los proyectos presentados por ella o relativos a códigos o a materia judicial [257, 19)].

Los preceptos relativos a la iniciativa presupuestaria del Ejecutivo se completan en algunas constituciones con la prohibición de que los Parlamentos aumenten los gastos propuestos por el Ejecutivo, o con la exigencia de alguna mayoría o condición especal para que puedan hacerlo válidamente. Por ejemplo, el artículo 104 de la constitución dominicana.

Algunos de los países bicamerales en los que no se atribuye especialmente a las Cámaras bajas la iniciativa de determinadas leyes, disponen que la discusión de algunas materias se desarrolle en primer lugar en el seno de aquéllas: así, por ejemplo, en el Brasil corresponde a la Cámara de Diputados iniciar la discusión y votación de las leyes de impuestos y las relativas a la determinación de las fuerzas de tierra y mar, así como todas las que signifiquen aumento en los gastos del estado [49]; en Cuba, la Cámara de Representantes tiene prioridad en

la discusión de los presupuestos generales [125, b)]; en Chile, las leyes sobre contribuciones de cualquier naturaleza que sean, sobre presupuestos y sobre reclutamiento "sólo pueden tener principio en la Cámara de Diputados" [45]; en México deben discutirse primero en la Cámara de Diputados los proyectos relativos a empréstitos, contribuciones e impuestos, y reclutamiento de tropas [72, h)]; la aprobación del presupuesto anual es de competencia exclusiva de la misma Cámara [74, 3)]; en Nicaragua, los proyectos de reforma constitucional deben presentarse en la Cámara de Diputados [348, 1)].

Por el contrario, corresponde al Consejo Federal brasileño la iniciación de la discusión y votación de los proyectos de ley sobre tratados y convenciones internacionales, comercio internacional e interestatal y régimen de puertos [54]; en Chile, las amnistías e indultos generales sólo pueden tener principio en el Senado [45].

En Colombia se exige para cerrar el segundo debate y para la votación definitiva, la asistencia de la mayoría absoluta de los individuos que componen la Cámara [75] y la mayoría absoluta de votos en los tres debates [74, 1º)]. En Nicaragua, salvo excepciones, la mayoría absoluta de votos para la aprobación [182, 1)]. También se exige expresamente la mayoría absoluta en Panamá [93]. La constitución cubana establece una diferencia entre las leyes ordinarias y las extraordinarias; la aprobación de las primeras requiere el voto de la mayoría absoluta de los parlamentarios presentes en la sesión en que se apruebe; las segundas, los votos favorables de la mitad más uno de los componentes de cada cuerpo colegislador [136].

Según la constitución mexicana, las iniciativas del Ejecutivo y las procedentes de las legislaturas estatales o de las diputaciones de los mismos pasan, desde luego, a comisión, en tanto que las presentadas por diputados o senadores se sujetarán a los trámites establecidos por el Reglamento de Debates [71]. Se deja a éste "la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones".

En Nicaragua los proyectos de Códigos pueden ser aprobados después de revisados y recomendados por una comisión especial compuesta por cinco miembros de cada Cámara [194].

Aunque no son muy numerosas las normas que regulan la tramitación de las leyes en el caso de que las Cámaras discrepen total o parcialmente respecto de los proyectos legislativos, en algunas constituciones tales preceptos son bastante extensos.

3. *Desacuerdo entre las Cámaras en los países de Parlamento bicameral*

Aunque no son muy numerosas las normas que regulan la tramitación de las leyes en el caso de que las Cámaras discrepen total o parcialmente respecto de los proyectos legislativos, en algunas constituciones tales preceptos son bastante extensos.

El principio general es la necesidad del acuerdo favorable de las dos Cámaras para la aprobación de la ley, pero los procedimientos para zanjar los desacuerdos son bastante variados. En la Argentina [71], si una de las Cámaras rechaza un proyecto en su totalidad, no puede volverse sobre él durante un año; en el Ecuador [60], al ser rechazado un proyecto por la Cámara revisora, la de origen puede insistir por una sola vez; pero si la Cámara revisora vuelve a rechazarlo, no puede volverse a discutir hasta la siguiente legislatura. En otros países hay disposiciones semejantes.

Las enmiendas o adiciones hechas por la Cámara revisora tienen distinta tramitación en los diversos países; en algunos, si la Cámara de origen del proyecto rechaza las modificaciones introducidas por la revisora, se va a una reunión conjunta de ambas: así ocurre en el Uruguay, donde en tal caso se decide lo procedente en la Asamblea general, por dos tercios de sufragios, pudiéndose modificar los proyectos divergentes o aprobar uno nuevo [125]. También se recurre a la reunión conjunta en Bolivia [73; 74], después de que la Cámara de origen no acepte las modificaciones por mayoría absoluta o corrija y altere las enmiendas. Caso de que el Congreso reunido rechace el proyecto, no puede volverse a presentar sino en una de las legislaturas siguientes [73]; en el Perú, los proyectos rechazados o enmendados en la Cámara revisora vuelven a la de origen. Si ésta insiste en el proyecto, se resuelve en Congreso [128]. Lo mismo ocurre en Venezuela, donde el Congreso puede dar al proyecto redacción diferente a las que hubieran sostenido las dos Cámaras [82].

Algunas constituciones recurren a comisiones mixtas de miembros de ambas Cámaras para resolver las discrepancias entre ellas: así ocurre en Chile [51] y Nicaragua [187]; en este último país, cada vez que una Cámara tenga interés en exponer a la otra su propio criterio sobre cualquier materia legislativa, puede nombrar una comisión que intervenga, sin voto, en el debate [186]. En Colombia cada una de las Cámaras puede designar oradores que actúen en la otra caso de desacuerdo respecto de una ley [97, 8ª)].

Por último, es de notar que otros textos exigen mayorías especiales para que una Cámara pueda insistir en su criterio una vez modificado un proyecto de ley por la otra: dos terceras partes de los miembros en la Argentina [71], dos tercios de presentes en Chile [49; 50], dos tercios de votos en Nicaragua [185].

4. *Promulgación y veto*

La promulgación corresponde al presidente de la República en todos los países estudiados: la constitución colombiana, en la primera de las disposiciones relativas a esta materia [78] la atribuye al gobierno, pero en otros artículos posteriores [79; 80; 81] se refiere al presidente. La terminología empleada no es igual: unos textos hablan de sanción y de mandar o hacer publicar (Costa Rica [87], Ecuador [81], Guatemala [59], Nicaragua [190], El Salvador [80]); otros, de sancionar y promulgar o hacer promulgar (Brasil [66], Cuba [137], Honduras [106], Panamá [94]). La constitución uruguaya no habla sino de hacer publicar [126]; la venezolana, de refrendar y hacer publicar [86]; la mexicana, de publicar [72, a)]. Las constituciones de la Argentina [69], Bolivia [73; 78], Colombia [78], Chile [52], Haití [24] y el Perú [128], emplean el verbo promulgar; la dominicana [37], promulgar y hacer publicar. La paraguaya se refiere a la "aprobación del Ejecutivo" [78].

En casi todas estas constituciones, la promulgación aparece como deber y no sólo como atribución del Ejecutivo. Por ello es general que se fije un plazo máximo dentro del cual pueda el presidente oponer su veto a la ley o promulgarla. Una vez transcurrido ese término, se entiende que el proyecto ha sido aprobado o sancionado por el presidente o queda éste sin posibilidad de vetarlo; en algún caso, el texto se limita a decir que, de ocurrir así, será promulgada la ley. Con diferencias de expresión, esto es lo que disponen las constituciones de la Argentina [70], Bolivia [75], el Brasil [66, parágrafo 2º)], Costa Rica [90], Cuba [137], Chile [55], R. Dominicana [37, párrafo 1)], el Ecuador [64], Guatemala [60], Honduras [108], México [72, b)], Nicaragua [191], Panamá [95], Paraguay [78], El Salvador [81] y el Uruguay [134].

Por lo general, esos plazos quedan interrumpidos si las Cámaras hubiesen de terminar su período de sesiones antes de transcurridos. En Cuba, el presidente debe advertir en tal caso al Congreso, en un

plazo de cuarenta y ocho horas, su propósito de hacer objeciones a la ley, a fin de que permanezca reunido si así lo considera conveniente.

En el Perú, el mecanismo es ligeramente distinto. Si transcurridos los diez días fijados por el artículo 128 para que el presidente promulgue la ley o la devuelva al Congreso con observaciones, no hubiese hecho aquél ninguna de las dos cosas, la promulgará y hará cumplir el presidente del Congreso [129]. En las constituciones colombiana, panameña y salvadoreña, hay preceptos análogos. En la ecuatoriana, el Consejo de Estado promulga la ley, caso de no hacerlo el presidente en el plazo fijado. En algunos textos hay normas semejantes a éstas para el caso de que el presidente no promulgare una ley a la que hubiese opuesto su veto, cuando el Parlamento hubiese reunido la mayoría necesaria para mantener el texto de aquélla.

La mayoría de los textos atribuye al Ejecutivo la facultad de vetar cualquier proyecto de ley aprobado por el Parlamento, con algunas excepciones para determinadas leyes en sentido formal. Establecen también medios para que el Parlamento pueda pasar por alto ese veto. Entre los países que tienen organizado el legislativo en una sola Asamblea, Costa Rica [89] y Honduras [108], exigen la ratificación de los dos tercios de votos de los miembros presentes en la Cámara. En el último de los países citados, cuando las objeciones del presidente estuvieren fundadas en la inconstitucionalidad del proyecto vetado, no puede someterse éste a nueva deliberación por el Congreso sin oír el dictamen de la Corte Suprema de Justicia. En Guatemala [59], Panamá [97] y El Salvador [81; 82] se necesita el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea. En estos dos últimos países, cuando el veto se funde en la inconstitucionalidad del proyecto, el presidente debe dirigirse a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre la conformidad de aquél con la constitución, y si el fallo del tribunal es favorable al proyecto, el presidente está obligado a promugarlo. La constitución paraguaya distingue, entre los proyectos vetados totalmente por el Ejecutivo y los que sólo lo sean en parte; en los primeros establece que no se puede volver a considerar el proyecto en el curso de las sesiones de ese año; en los segundos, si la Cámara ratifica su primitivo criterio por dos tercios de votos, en dos lecturas separadas por un intervalo de tres días, el proyecto se convierte en ley [79].

En las constituciones bicamerales se siguen diversos sistemas. En la Argentina [72], el Brasil [66, parágrafo 3º)] y Chile [54], se vuelven a reunir las Cámaras separadamente y, si ratifican su criterio

establece la constitución mexicana, que habla de dos tercios del número total de votos de cada Cámara [72, c)]; en Colombia no se exige más que la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, pero se necesitan dos debates en los casos de veto parcial y tres en los de veto total [80; 81]. En Cuba [137] y en la R. Dominicana [37] son necesarios los votos de dos tercios del número total de miembros de cada Cámara. En el Perú, los tres quintos del número total de miembros de cada Cámara [128]. En el Ecuador, la mayoría de los miembros presentes en ambas Cámaras [63].

En Bolivia [76] y Nicaragua [172] se reúnen en Congreso las dos Cámaras, requiriéndose para que el proyecto se convierta en ley los votos de las dos terceras partes de los miembros. En el Uruguay, devuelto por el Poder Ejecutivo con objeciones u observaciones o proyecto de ley, se convoca a la Asamblea General y se estará a lo que decidan las tres quintas partes de los miembros presentes [128]. Si las observaciones se refieren a una parte del proyecto, la Asamblea, por mayoría absoluta de presentes, podrá ratificarlo ajustándose a aquéllas [129]. Si las Cámaras reunidas desaprueban el proyecto devuelto por el Poder Ejecutivo, quedará sin efecto y no podrá ser presentado de nuevo hasta la siguiente legislatura [130]. Por último, reconsiderado por las Cámaras reunidas un proyecto devuelto con objeciones u observaciones por el Poder Ejecutivo, "si aquéllas lo aprobaran nuevamente, se tendrá por su útima sanción y, comunicado al Poder Ejecutivo, lo hará promulgar en seguida sin más reparos" [135].

En Haití la Cámara que había votado primitivamente la ley pide a la otra que se reúna con ella en Asamblea Nacional para determinar sobre las objeciones. Si éstas son rechazadas por la Asamblea Nacional y el presidente persiste en ellas, se somete el proyecto a un nuevo y último examen de la Asamblea, que no podrá efectuarse sino al comenzar la siguiente legislatura ordinaria [24].

En algunos textos se determina que si el presidente no promulgase el texto ratificado por el Parlamento, el presidente del Congreso promulgará la ley.

C') Otras facultades de los Parlamentos

En la imposibilidad de estudiar todas las que le atribuyen las diversas constituciones, me limitaré a algunas de las más importantes.

1. *Política internacional*

En principio, la dirección de la política internacional es prerrogativa del Ejecutivo. No obstante, el Parlamento tiene en todas las constituciones estudiadas alguna intervención en esta materia, al menos en lo que se refiere a tres aspectos de ella: aprobación de los tratados, autorización para declarar la guerra, cuando esta declaración no está expresamente atribuída al legislativo, y autorización para la entrada o el tránsito de fuerzas extranjeras por el territorio nacional o la salida de las nacionales. (Véase, además, lo relativo a la intervención parlamentaria en el nombramiento de altos funcionarios.)

Los tratados internacionales tienen que ser aprobados por la Cámara única en Costa Rica [73, 4º)], Guatemala —por dos tercios de miembros —[54,9)], Honduras [101, 25)], Panamá [88, 3)], el Paraguay [76, 8); 51, 11)] y El Salvador [77, 32]; son sometidos a la aprobación de las dos Cámaras, juntas o separadas en la Argentina [67, 19)], Bolivia [58, 13ª)], el Brasil [54, a); 74, d)], Colombia [69, 19)], Chile [43, 5º)], la R. Dominicana [33, 15)], el Ecuador [54, 12)], Haití [28, 5)], Nicaragua [163, 9)], el Perú [123, 21)], el Uruguay [75, 7)] y Venezuela [78, 5º y 16º)].

En Cuba [122, h)] y México [76, I)] la aprobación de los tratados es de incumbencia del Senado.

Algunas de las constituciones estudiadas mencionan junto con los tratados, los concordatos celebrados con Roma. La constitución boliviana atribuye al Poder Legislativo, además de la facultad de aprobar o desechar los tratados, la de "ejercer el derecho de influencia diplomática sobre actos no consumados o compromisos internacionales del Poder Ejecutivo" [58, 16ª)].

En la de Nicaragua, los tratados que tiendan a la unión con una o varias Repúblicas de Centroamérica, o que tengan por objeto un canal interoceánico a través del territorio nacional, requieren para su aprobación los votos de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara [4; 163, 9)]. En Guatemala no se podrá aprobar ningún tratado, convención, pacto ni arreglo que afecte a la integridad, soberanía o independencia de la República, o que fuere contrario a la constitución, salvo los que se refieran a la restauración total o parcial de la nacionalidad centroamericana [54, 9º)], de conformidad con la declaración hecha en el artículo 2º de la constitución, según la cual "siempre que se proponga la nacionalidad centroamericana, de una manera estable, justa, popular y conveniente, la República de Guate-

mala estará pronta a reincorporarse en ella." La reforma constitucional costarricense de 1888 determina que pueden celebrarse tratados de unión política con alguna o las demás Repúblicas de Centroamérica. Pero tales tratados, si afectan a la soberanía o independencia de la República, deben ser sometidos al Congreso en sus próximas sesiones ordinarias. Si el Congreso aceptare los tratados por dos tercios de votos presentes por lo menos, convocará a una Asamblea Nacional Constituyente, la cual se ocupará únicamente en conocer del tratado. Si lo aprueban dos tercios de votos presentes, quedará sancionado y será considerado como ley de la República; pero, de no llenarse los requisitos indicados, el tratado será absolutamente nulo. También en Honduras se exceptúa de la prohibición impuesta a los poderes constituídos de ejecutar actos que alteren la forma de gobierno establecida o menoscaben la integridad del territorio o de la soberanía nacional [87], "los tratados que puedan celebrarse con una o más secciones de la antigua República de Centroamérica con el fin de volver a la unión" [88].

Es de advertir que en alguna de las constituciones aquí estudiadas no se habla más que de los tratados públicos, dejando así en manos del Ejecutivo la posibilidad de celebrar tratados secretos sin la aprobación del Parlamento.

En segundo término, en todos los países considerados en este trabajo interviene el Parlamento en la declaración de guerra, autorizando al Ejecutivo para hacerlo o declarándola el Legislativo, según la expresión usada en algunos textos; en el Brasil se exceptúa de ese principio el caso de invasión o agresión extranjera, en el cual el presidente de la República no necesita la autorización del Poder Legislativo para declarar la guerra [74, g)]. En Colombia es el Senado el que autoriza al gobierno para declarar la guerra [91, 8ª)].

La mayor parte de los países dan también intervención al Parlamento cuando se trata de autorizar la entrada de fuerzas extranjeras en el territorio nacional o la salida de la patria del ejército de la República o para ambas cosas. Así ocurre en las constituciones argentina [67, 25)], boliviana [58, 9) y 10)], brasileña [74, i)], colombiana —Senado [91, 6ª)]—, costarricense [73, 5º)], chilena [44, 10) y 11)], ecuatoriana [54, 16)], mexicana —Senado [76, III]—, nicaragüense [163, 18)], paraguaya [76, 13)], peruana [123, 18)], salvadoreña [77, 4)] y uruguaya [75, 11) y 12)].

Aunque acaso no sea éste el lugar adecuado para tratar el problema, dentro de una sistematización rigurosa, dada la conexión que

presenta con la política internacional y la defensa nacional, prefiero referirme ahora a la fijación de las fuerzas armadas del país y el reclutamiento de milicias. Al menos en tiempo de paz, casi todas las constituciones estudiadas dan intervención en este problema a los respectivos Parlamentos (Argentina [67, 23) y 24)], Bolivia [58, 4); 60, 8º)], Colombia [69, 5º)], Costa Rica [73, 12)], Cuba [134, b)], Chile [44, 9º)], Ecuador [54, 11)], Guatemala [101, 26)], México [73, XIV y XV)], Panamá [88, 9)], El Salvador [77, 40)], Uruguay [75, 8º)] y Venezuela [77, 17)].

Por último, en la constitución argentina corresponde al Congreso la concesión de patentes de corso y de represalias y establecer reglamentos para las presas [67, 23)]. En la de México, es facultad del Legislativo reglamentar la forma de conceder las patentes de corso y dictar las leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas [73, XIII].

2. *Hacienda*

Aunque formalmente constituye en buena parte materia legislativa, tiene esta cuestión características que hacen preferible tratarla por separado. La norma general es que el presupuesto y la cuenta general de gastos del estado tengan que ser aprobados por el Parlamento o al menos por una de sus Cámaras. La única excepción notable que encontramos es la representada por la constitución brasileña, según la cual el presidente de la República tiene en estas cuestiones atribuciones amplísimas que llegan a permitirle promulgar el proyecto de presupuesto formulado por el gobierno sin la aprobación de las Cámaras, si éstas no terminan la votación en los plazos, bastante breves, previstos por la constitución [72, d)], o con la aprobación de una sola Cámara, si sólo otra se hubiese retrasado [72, b) y c)]. También en Nicaragua se reputa ley el proyecto presentado por el Ejecutivo si no lo vota el Congreso [287], pero, en cambio, el presupuesto votado por el Congreso entra en vigor sin necesidad de sanción ni promulgación del Poder Ejecutivo [286].

La constitución mexicana, que establece que el Congreso se ocupará de examinar, discutir y aprobar el presupuesto [65, II], determina más adelante que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el presupuesto anual de gastos [74, IV]. En Colombia, es la Cámara de Representantes la encargada de examinar la cuenta general del Tesoro [96, 1ª)]. En algunos países la carta fundamental

establece que en el caso de no haberse llegado a aprobar en tiempo oportuno el nuevo presupuesto, seguirá rigiendo el correspondiente al ejercicio económico anterior.

No es posible examinar en detalle las atribuciones que en materia financiera tienen los Parlamentos. Por regla general, además de aprobar el presupuesto y la cuenta general, tienen que intervenir en lo relativo a contribuciones, empréstitos, enajenación o arriendo de bienes nacionales, moneda, etc. En algunos textos se establece la necesidad de que las leyes relativas a todas o alguna de esas cuestiones sean aprobadas por mayorías especiales. También en este punto es el Brasil la excepción más destacada, pues si bien se determina en su texto constitucional la competencia de la federación para legislar sobre finanzas federales, moneda, crédito, bolsa y bancos [16, 6)], monopolios [16, 8)], etc., ello no se establece como atribución del Parlamento, y la competencia general que en materia legislativa tiene el Poder Ejecutivo mediante el uso de decretos-leyes, es muy grande [artículos 12 *ss.*], además de las limitaciones que, como hemos visto, tiene la iniciativa parlamentaria por mandato de la constitución [11]. En la constitución nicaragüense existe un "estado de emergencia económica" [163, 6)] que debe decretar el Poder Legislativo en Cámaras separadas por mayoría de dos tercios del número total de miembros de cada una.

3. *Fiscalización del Ejecutivo*

Además de las funciones que en materia de presupuestos, cuenta de gastos y, en general, lo relativo a la Hacienda Pública, tienen los Parlamentos, los textos constitucionales les dan también atribuciones que, en mayor o menor grado, sirven para ejercer una cierta fiscalización del Ejecutivo.

Como hemos visto, la mayoría de las constituciones se inclinan al tipo presidencial. Aun así, las facultades que, según la letra de las constituciones estudiadas, tienen los Parlamentos de esos países son, por lo general, mayores que en el tipo clásico de república presidencial.

El nombramiento de ministros, secretarios de estado o secretarios de despacho, es de libre competencia del presidente de la República. Sólo en la constitución uruguaya encontramos disposiciones que suponen una limitación importante a la libertad de acción del presidente. En efecto, éste tiene que distribuir los ministerios "entre ciudadanos que, por contar con el apoyo de su grupo parlamentario, aseguren su

permanencia en el cargo", dando cinco o seis carteras a la mayoría que haya triunfado en las elecciones y tres al partido que en dicha votación le siga en número de sufragios; en caso de disolución del Parlamento, las renovaciones del Ministerio deben ajustarse a la misma proporcionalidad y sólo cuando alguno de los partidos de los dos lemas más votados negase su concurso a la formación del Gabinete, pueden proveerse las carteras que le correspondieran, prescindiendo de aquél [163]. También puede el presidente de la República prescindir de la proporcionalidad cuando entre los dos lemas más votados en la elección de presidente de la República no dispongan de mayoría absoluta del total de los miembros de la asamblea general [164].

En Bolivia [80], Cuba [134, 11)], el Ecuador [92; 56, 3)], el Perú [172; 173] y el Uruguay [sección VIII], cabe formular votos de censura a los ministros o retirarles la confianza del Parlamento. En Bolivia, la censura puede dirigirse "contra los ministros de Estado, separada o conjuntamente según el caso, con el fin de conseguir la modificación del procedimiento político que haya dado lugar" a aquélla. En Cuba, el Congreso otorga o retira su confianza al Consejo de Ministros o a cualquiera de sus integrantes [134 ll)] y hay responsabilidad política por los actos del gobierno ante la Cámara y el Senado [164], con limitaciones respecto al número de firmas necesario para la presentación de las mociones, al número de parlamentarios requerido para aprobar la retirada de confianza [165] y al tiempo en que pueden presentarse por los miembros de la Cámara y del Senado las cuestiones de confianza [167]; pero negada la confianza, los ministros afectados por la moción deben dimitir en un plazo de cuarenta y ocho horas y, si no lo hicieran, el presidente de la República tiene que declararlos removidos de sus cargos [168]; la negación de confianza lleva implícito que en el gabinete que se forme inmediatamente después de la crisis, no pueden ser nombrados para las mismas carteras los ministros cuya política haya provocado la retirada de la confianza [169]. En el Ecuador, el ministro o ministros que hubiesen sido censurados por el Congreso por alguno de sus actos oficiales [56, 6)], no podrán volver a encargarse de ninguna cartera durante dos años [92]. Según la constitución peruana, el ministro censurado debe dimitir y el presidente de la República aceptar la dimisión [173]. Con arreglo a la uruguaya, la Asamblea General, a petición de cualquiera de las Cámaras, podrá juzgar políticamente la conducta de los ministros de Estado [75, 19); 137]. Se requiere la mayoría absoluta de votos en cualquiera de las Cámaras para formular la petición [138]. La des-

aprobación podrá ser colectiva —entendiéndose por tal la que afecta a la mayoría del gabinete— o no, debiendo acordarse por la mayoría absoluta de miembros de la Asamblea General [140]. Si el acuerdo se toma con los votos favorables de dos tercios de los componentes de la Asamblea, obliga a los afectados a dimitir [140; 145]. Pero si se adopta por los votos de la mayoría absoluta de los miembros aunque sin llegar a los dos tercios del total de componentes de la Asamblea General, el presidente de la República puede disolver las Cámaras, convocando a la vez a elecciones [141]. La nueva Asamblea General mantiene o revoca la desaprobación; en el primer caso caen el presidente de la República y el Consejo de Ministros [143].

En la constitución chilena se establece que corresponde a la Cámara de Diputados "fiscalizar los actos del gobierno" para lo cual aquélla puede, con el voto de la mayoría de los diputados, adoptar acuerdos o sugerir observaciones que se transmitirán al presidente de la República, pero no afectarán a la responsabilidad política de los ministros [39, 2º)]. La dominicana determina que es atribución del Congreso "interpelar a los secretarios de Estados sobre asuntos de su competencia" [33, 19)] y "examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos si son ajustados a la constitución y a las leyes" [33, 20)], pero no aclara las consecuencias de las interpelaciones o la desaprobación. Las constituciones de Honduras [101, 19)] y Nicaragua [163, 7)] dan al Congreso la atribución de "aprobar o improbar" la conducta del Poder Ejecutivo, pero no determinan las consecuencias de la desaprobación; además, en la carta fundamental del último de los países citados se prohibe al Congreso y a cada una de las Cámaras inmiscuirse por medio de resoluciones o leyes en asuntos de competencia privativa de los otros poderes y dar votos de aplauso o censura [151, 1) y 2)].

Aparte de esto, la mayoría de los textos estudiados ordena que los ministros o secretarios de estado se presenten ante las Cámaras al ser requeridos para hacerlo así (Argentina [63], Bolivia [81], Brasil [45], Colombia [130], Cuba [122, i); 134, m); 163, d)], Ecuador [95], Guatemala [76], Honduras [127], México [93], Nicaragua [228], Panamá [78], Perú [168 *ss.*], El Salvador [103], el Uruguay [108] y Venezuela [110]).

En el Brasil no sólo las Cámaras, sino también sus comisiones, pueden convocar a los ministros para pedirles explicaciones [45].

Por otra parte, casi todos los textos estudiados permiten a los ministros acudir a las Cámaras e intervenir en los debates, cuando lo

consideren oportuno. Así lo establecen las constituciones argentina [92], boliviana [100], brasileña [45], colombiana [76; 130]; costarricense [111], cubana [163, d)], chilena [78], ecuatoriana [95], guatemalteca [76], haitiana [41], hondureña [127], nicaragüense [227; 228], panameña —según la cual no sólo los ministros de estado, sino también el presidente de la República, tiene voz en la Asamblea Nacional [78]—, peruana [168], salvadoreña [103], uruguaya [171] y venezolana [110]. En el Uruguay, los ministros pueden asistir a las sesiones de las Cámaras y de sus comisiones permanentes o especiales, y tomar parte en sus deliberaciones; bajo la responsabilidad de los ministros "igual derecho tendrán los subsecretarios de estado en lo que se refiere a su concurrencia a las comisiones... y también por resolución de los mismos [ministros], el de concurrir conjuntamente, a las sesiones de las Cámaras" [171]. Los ministros brasileños pueden pedir a las Cámaras o a cualquiera de sus comisiones día y hora para ser oídos sobre cuestiones sujetas a la deliberación del Poder Legislativo. El presidente del consejo peruano debe concurrir, al asumir sus funciones, separadamente a las dos Cámaras y exponer la política general del gobierno [167]. La norma general es que los ministros no tengan voto, puesto que no pertenecen a las Cámaras o están suspendidos en sus funciones parlamentarias por el hecho de haber sido nombrados ministros; pero en Cuba pueden votar en la Cámara de que sean miembros [162].

Además de los informes orales dados a las Cámaras por los ministros a petición de aquéllas, el Ejecutivo tiene que presentar, según la mayor parte de las constituciones, informes sobre la situación del país o sobre problemas concretos. Es general que el presidente, por sí o a través de sus ministros, presente un informe o memoria en determinada fecha, casi siempre al abrirse el período o uno de los períodos ordinarios de sesiones. Así lo establecen las constituciones argentina [86, 11)], boliviana [93, 9ª)], colombiana [113, 3º)], cubana [142, d)], chilena [77], dominicana [49, 22)], haitiana [37], hondureña [121, 1)], mexicana [69], nicaragüense [215, 4)], panameña [109, 8)], paraguaya [51, 9)], peruana [149], salvadoreña [105, 4)], uruguaya [158, 5º)] y venezolana [76, 1); 101]. Los ministros, aparte de los informes presidenciales o concurrentemente con ellos, están obligados también a presentar informes o memorias en la Argentina [90], Bolivia [93, 9ª); 101], Colombia [130], Costa Rica [110], Ecuador [93], Guatemala [75], Honduras [121, 2)], Méxi-

co [93], Nicaragua [226], Panamá [122], Uruguay [167] y Venezuela [109].

Las Cámaras o los parlamentarios, por intermedio de ellas o de sus órganos pueden, además, pedir informes que el Ejecutivo debe dar, salvo en materias que exijan reserva, según las constituciones colombiana [97, 6ª; 113, 5º)], cubana [142, f)], nicaragüense [162, 5); 227, 5)], panameña [90, 9); 109, 9)], paraguaya [73], peruana [119] y uruguaya [107].

En algunos países es atribución de las Cámaras nombrar comisiones de investigación. Así ocurre, por ejemplo, en Panamá [119] y el Uruguay [109] y en el Senado cubano [122, f)].

4. *Responsabilidad de los altos funcionarios*

En casi todas las constituciones que establecen un Parlamento bicameral, se sigue con mayor o menor fidelidad y con diferencias de terminología el modelo clásico del procedimiento de *impeachment* para exigir la responsabilidad criminal del presidente de la República y los ministros o secretarios de estado: acusación acordada por la Cámara baja y juicio por la alta; en unos casos, la Cámara baja declara haber lugar a formación de causa, y en otros se limita a presentar la acusación ante la alta. Tal ocurre en la Argentina [45; 51)], Bolivia [65; 69, 1)], Colombia [96, 4); 89; 90], Cuba [125, a); 122 a) y b)], Chile [39, 1º) y 2º); 42, 1º) y 2º)], Ecuador [53, 1º), 47, 1); 48]; México [74, V; 76, VII; 108 *ss.*], Nicaragua [172; 177], el Perú [121, 122] y el Uruguay [84; 93]. En el Brasil, la Cámara de Diputados, con dos tercios de votos, declara procedente la acusación contra el presidente de la República [86], pero no contra los ministros de estado, los cuales son procesados y juzgados por el Supremo Tribunal Federal [89]. El presidente es juzgado por el Consejo Federal, que, sin perjuicio de las acciones civiles y penales a que haya lugar, sólo puede imponer la pena de pérdida del cargo con inhabilitación, por cinco años, para el desempeño de toda función pública [76], pero los delitos conexos cometidos por los ministros serán instruídos y juzgados, "como en los casos del presidente de la República, por la autoridad competente para juzgar a éste" [89, párrafo 2º)].

El Senado haitiano, por los votos de dos tercios de sus miembros, declara haber lugar a la acusación contra los altos dignatarios de la República, quienes son juzgados por una Alta Corte de Justicia com-

puesta del presidente del Tribunal de Casación y los presidentes de las Cámaras [14].

En la R. Dominicana el Senado conoce de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados "contra los funcionarios elegidos para un período determinado, por mala conducta o faltas en el ejercicio de sus funciones" [19, 4; 22].

Por lo que hace a los Parlamentos unicamerales, la acusación o la declaración de haber lugar a formación de causa corresponde a la Cámara, según las constituciones de Costa Rica [73, 9) y 10)], Guatemala [53], Honduras [101, 14)] y El Salvador [77, 39); 177]. En Panamá, la Asamblea Nacional juzga al presidente de la República o a su sustituto [89, 1)].

Por lo general, las Cámaras al juzgar no imponen más penas que la destitución o la inhabilitación, siguiéndose el procedimiento ante los tribunales del fuero común para la exigencia de responsabilidad criminal. Algunas de las constituciones excluyen de la jurisdicción de la Cámara juzgadora los delitos comunes.

Por último, hay que advertir que en varias de las constituciones el procedimiento establecido para exigir la responsabilidad del presidente de la República y los ministros, se aplica también a otros funcionarios (magistrados de los Tribunales Superiores, agentes diplomáticos, parlamentarios, etc.).

5. *Amnistías e indultos*

La mayoría de las constituciones iberoamericanas establecen alguna intervención de los respectivos Parlamentos en la concesión de amnistías por delitos políticos o comunes, o de indultos, tanto generales como especiales. Hay disposiciones explícitas en los textos constitucionales de los siguientes países: Bolivia [58, 12)], Colombia [69, 20)], Cuba [134, k)], Chile [44, 14)], el Ecuador [54, 15], Guatemala [54, 15)], Honduras [101, 15)], México [73, XXII], Nicaragua [163, 26) y 27); 164, 8)], Panamá [88, 19)], el Perú —"ejercer el derecho de gracia"— [123, 22º)], El Salvador [77, 29)], el Uruguay [75, 14)] y Venezuela [77, 19)]. En algunos de los países mencionados, la aprobación de las amnistías o indultos requiere, en determinados casos, mayoría especial en el Parlamento. En Nicaragua, la conmutación de la pena capital corresponde al Poder Legislativo en Cámaras separadas [163, 27)]; el presidente de la República tiene la atribución de suspender la ejecución de aquélla cuando el reo o su

representante lo pidiesen, acompañando a la solicitud la petición, para ante el Congreso, de conmutación de la pena [217, 4)].

6. *Intervención en la designación y renuncia del Presidente de la República*

Según las constituciones argentina [82], boliviana [60, 2)], costarricense [73, 2º)] ecuatoriana [56, 1º); 72], guatemalteca [52, 2º)], hondureña [101, 8º)], nicaragüense [180, 2)] y salvadoreña [77, 8) y 9)], corresponde al Parlamento hacer el escrutinio de la elección de presidente (y en las constituciones en que existe el cargo, de vicepresidente).

Además, caso de no reunirse la mayoría exigida por las respectivas constituciones, o de registrarse empate en las elecciones, los Parlamentos argentino [82], boliviano [60, 2)], cubano [133], chileno [64, 65], guatemalteco [52, 3º)], hondureño [101, 9º)], peruano [138] y salvadoreño [77], se encargan de elegir al presidente de la República. En la R. Dominicana, cuando falta el presidente electo y cuando queda acéfalo el estado por faltar definitivamente el presidente en ejercicio y los sustitutos designados por la constitución, es la Asamblea Nacional la encargada de designar un nuevo presidente [47; 53]; en el Brasil, el Consejo Federal elige, cuando es necesario hacerlo, al presidente provisional; en México, corresponde al Congreso "designar al ciudadano que deba sustituir al presidente de la República, ya sea con carácter de sustituto interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85" [73, XXVI]. En estos artículos se establece, además, la intervención de la Comisión permanente en el nombramiento de presidente provisional, y la convocatoria de elecciones en caso de falta absoluta de presidente durante los dos primeros años de su período. En Haití [27, 1)], es la Asamblea Nacional la encargada de elegir presidente de la República; en Venezuela, corresponde al Congreso la misma función [96].

Algunos países atribuyen al Parlamento intervención, exclusiva o concurrente con alguna otra autoridad, en la elección de designados para ocupar la presidencia de la República al faltar el titular o éste y el vicepresidente: así ocurre en Colombia [67], Costa Rica [73, 8º)], Guatemala [52, 4º)], Nicaragua [180, 3º)], Panamá [90, 4)] y El Salvador [77, 14)].

En el Uruguay, al iniciarse cada legislatura, la Asamblea General designará por tres quintos de votos al ciudadano que en el caso even-

tual de acefalía de la República deba desempeñar la presidencia de la misma [151]. Las Cámaras reunidas en Asamblea General designan también por mayoría absoluta de votos de sus componentes un vicepresidente de la República caso de fallecer o renunciar el elegido por el pueblo entre la fecha de la elección y la de toma de posesión de su cargo o si, por muerte o renuncia del presidente, fuese llamado el vicepresidente a ocupar la primera magistratura [154].

También interviene el Parlamento, reunido en un solo Cuerpo, la Cámara única o la Comisión Permanente, en el juramento o promesa, proclamación o toma de posesión del presidente de la República, según las cartas fundamentales de los siguientes países: Argentina [80], Bolivia [60, 3º)], Colombia [67], Costa Rica [99], Cuba [133], Chile [64], R. Dominicana [48], Ecuador [79], Guatemala [52, 5º)], Haití [27, 1)], Honduras [101, 12)], México [79, II; 87], Nicaragua [180, 6)], Panamá [107], Paraguay [50], Perú [139], El Salvador [77, 11)], el Uruguay [156] y Venezuela [97].

En la mayoría de los países corresponde asimismo al Parlamento admitir o no las dimisiones o renuncias presentadas por el presidente de la República y, en su caso, los vicepresidentes y los designados.

En algunas repúblicas corresponde también al Parlamento o una de sus Cámaras conder licencias a los presidentes de las mismas para abandonar temporalmente el ejercicio de su cargo o autorizaciones para salir del territorio nacional; así lo disponen las constituciones de Colombia [91, 5); 122; 123], Costa Rica [101], Cuba [144], Chile [43, 2º], R. Dominicana —siempre que la salida sea por más de treinta días— [50], Guatemala [52, 7º)], México [73, XXVI; 79, VI; 88], Nicaragua [209], Panamá [90, 10)], el Perú [144, 4º) y 5º)], El Salvador [77, 11)] y el Uruguay —si la salida es por más de cuarenta y ocho horas [159]. El algunas de esas repúblicas la prohibición de salida sin autorización del Parlamento se extiende a un plazo más o menos largo después de haber cesado en el ejercicio de las funciones presidenciales. En Costa Rica y Nicaragua el presidente no necesita autorización parlamentaria para visitar las demás repúblicas centroamericanas o la de Panamá.

7. *Intervención en nombramientos de funcionarios dependientes de otros poderes*

Corresponde también al Parlamento, por medio de la Cámara alta, dar su aprobación a los nombramientos de altos funcionarios di-

plomáticos hechos por el Ejecutivo en la Argentina [88, 10)], el Brasil [55, a)], Cuba [122, d); 142, h)], Chile [72, 5)], R. Dominicana [19, 3)], México [76, II; 89, III] y el Uruguay [158, 12)].

Es asimismo facultad del Parlamento nombrar algunos de los miembros del Consejo de Estado en Colombia [91, 2)], el Ecuador [56, 3); 97] y Guatemala [79].

Según la mayoría de las constituciones iberoamericanas, se precisa la intervención del Parlamento o de alguna de las Cámaras en los nombramientos de los grados más altos de las fuerzas armadas; en unos casos corresponde al organismo parlamentario hacer el nombramiento y en otros aprobar las propuestas del Ejecutivo o confirmar las designaciones hechas por él. Contienen disposiciones relativas a esta materia las cartas fundamentales de la Argentina [86, 16)], Colombia [91, 4ª)], Costa Rica [73, 17)], Chile [72, 7)], el Ecuador [56, 5º; 80, 8); 119], Guatemala [54, 13)], Honduras [101, 21)], México [76, II; 89, IV], Nicaragua [164, 7); 218, 8) y 9)], Paraguay [51, 12)], Perú [123, 13)], El Salvador [77, 22)], el Uruguay [158, 11)] y Venezuela [61, 3)].

En alguno de los países en que corresponde al estado el derecho de presentación para las dignidades eclesiásticas, interviene también el Parlamento en el ejercicio de ese derecho en cuanto se refiere a los arzobispos y obispos. Así, por ejemplo, en Bolivia la Cámara de Senadores propone al presidente de la República ternas para la presentación de arzobispo y obispos [69, 8ª; 93, 16)]; en el Perú, es atribución del Congreso "elegir arzobispo y obispos a propuesta en terna doble del Poder Ejecutivo" [123, 14º)] pero, pese a esa redacción que parece excluir a Roma de las facultades que con arreglo al derecho canónico de la iglesia católica le corresponden, el presidente "hace la presentación de arzobispo y obispos ante la Santa Sede" [154, 24º)].

En relación con los nombramientos para ejercer cargos del Poder Judicial, son numerosas las disposiciones constitucionales de los países iberoamericanos que atribuyen a los Parlamentos o a alguna de las Cámaras la designación de las personas que hayan de ocupar aquéllos o la aprobación de las hechas por el Ejecutivo. La mayoría de los preceptos se refieren a los tribunales superiores o Cortes Supremas, pero en algunos textos las facultades del Parlamento alcanzan a tribunales de grado inferior. Las disposiciones más importantes son las siguientes: Argentina [86, 5)], Bolivia [58, 18; 65; 69, 6º)], el Brasil [55, a)], Colombia [92; 96, 3)], Costa Rica [73, 3º)], Cuba [142,

h)], R. Dominicana [19, 1)], el Ecuador [56, 3)], Guatemala [52, 9)], Honduras [101, 10)], México [73, VI, 4º); 74, VI; 76, VII; 89, XVIII], Nicaragua [180, 4); 248], Panamá [90, 6)], Perú [222], El Salvador [77, 12)], el Uruguay [75, 18; 212] y Venezuela [122]. En Panamá, la Asamblea Nacional elige a tres de los miembros del Tribunal Electoral [68]. En Bolivia, corresponde al Senado proponer ternas para el nombramiento de Fiscal General de la República [69, 7)]; en Panamá [90, 7)] y Venezuela [114], es atribución del Parlamento nombrar al Procurador General. En el Perú, los fiscales de la Corte Suprema son elegidos por el Congreso [222]; en el Uruguay, el presidente de la República nombra al fiscal de corte y a los demás fiscales letrados con la venia del Senado o de la Comisión Permanente cuando está disuelto el Parlamento [158, 14)].

También corresponde constitucionalmente al Parlamento o a una de sus Cámaras nombrar o aprobar el nombramiento de los magistrados del Tribunal de Cuentas o cargos semejantes en el Brasil [55, a); 114], Cuba [122, e); 167], R. Dominicana [19, 2)], Honduras [101, 11)], El Salvador [77, 12)] y el Uruguay [75, 18)]. Lo mismo ocurre con el contralor general o contador mayor o el cargo equivalente en Bolivia [69, 7)], Costa Rica [73, 12)], el Ecuador [Reforma constitucional de 1938, artículos 1 y 2, en relación con el 56, 3) del texto de 1906], Honduras [101, 11)], México [74, III] y Panamá [90, 3)]. En algunos de estos textos, la intervención de los Parlamentos no se limita a los nombramientos de empleados superiores.

En México, es facultad del Senado ratificar el nombramiento de los empleados superiores de Hacienda [76, II; 89, IV]; en Panamá, la Asamblea Nacional debe aprobar los nombramientos de gerentes y miembros de la Junta Directiva del Banco Nacional [90, 8)]; en el Uruguay, los Consejos o Directorios de los Entes Autónomos serán designados por el Poder Ejecutivo con la venia del Senado [183].

Para hacer o ratificar algunos de estos nombramientos, requieren a veces las constituciones una mayoría especial.

8. *Estados de excepción*

Como no cabe entrar en un examen detallado de las diversas modalidades que revisten en las varias constituciones —estado de sitio, suspensión o restricción total o parcial de las garantías individuales,

declaración de que el ejército se encuentra en estado de campaña, ley marcial, estado de asamblea, estado de emergencia, etc.—, me limitaré a señalar en líneas generales la intervención que corresponde al Parlamento en la declaración o el mantenimiento de esos estados excepcionales.

En muchos países corresponde al Parlamento la declaración de haberse producido una situación extraordinaria que requiere la restricción de todos o algunos de los derechos garantizados a los ciudadanos en la constitución, o la autorización al Poder Ejecutivo para que formule esa declaración. Así ocurre en la Argentina [67, 26)], Costa Rica [73, 7)], Cuba [41; 281)], Chile —estado de sitio en caso de conmoción interior— [72, 17)], R. Dominicana [33, 7) y 8)], el Ecuador [83], Honduras [84; 101, 20)], México [29], Panamá [51], El Salvador [77, 30)] y el Uruguay [30]. En el caso en que no se halle reunido el Parlamento, puede hacer la declaración el presidente de la República, en la Argentina [86; 19)], Cuba [41], Chile —estado de sitio— [72, 17)], R. Dominicana [49, 8)], Honduras [83; 121, 22)], Panamá [51] y El Salvador [106, 16)]. También puede el Ejecutivo declarar el estado de excepción no estando reunido el Congreso, pero con acuerdo del Consejo de Estado en el Ecuador [83]. En México [29] y el Uruguay [30], no estando reunido el Parlamento, corresponde a la Comisión Permanente autorizar al Ejecutivo a decretar las medidas extraordinarias.

En la Argentina, aparte de cuando no se halle reunido el Congreso, el Ejecutivo puede, con acuerdo del Senado, hacer la declaración en caso de ataque exterior [53]. En Chile, el presidente de la República puede declarar el estado de asamblea en caso de invasión o amenaza de guerra extranjera y el estado de sitio en caso de ataque exterior [72, 17)].

En otros países es facultad del Ejecutivo declarar el estado de excepción (Bolivia [34], el Brasil [166], Colombia [117] —con intervención del Consejo de Estado— [118], Chile —estado de asamblea— [72, 17)], Guatemala [39; 77, 18)], Haití [35, h); 60], Nicaragua [221], Paraguay [72], Perú [70] y Venezuela [36].

En Colombia, cuando el Ejecutivo suspende las garantías en caso de guerra exterior, tiene que convocar al Parlamento en el mismo decreto en que declara turbado el orden público; cuando la causa de la anormalidad sea interior, tiene que convocarlo una vez restablecido el orden [117]; en Cuba, cuando por no estar reunido el Congreso, dicte la suspensión de garantías el Poder Ejecutivo, deberá convocar a

aquél para que, en un plazo de cuarenta y ocho horas, y reunido en un solo cuerpo, ratifique o no la suspensión [41]. Precepto análogo establece la constitución dominicana; cuando, por no estar reunido el Congreso, declare el Ejecutivo el estado de emergencia nacional, debe, por el mismo acto, convocar a aquél para que se reúna dentro de los próximos diez días, a fin de que decida si mantiene o revoca aquella medida [33, 8)]. Lo mismo ocurre en Panamá, pero no se fija en la constitución plazo para la reunión del Parlamento [5]. En Guatemala, la Asamblea Nacional debe conocer inmediatamente del decreto de suspensión de garantías, y si no estuviese reunida, en sus sesiones primeras e inmediatas [39]. En México, aparte de la intervención que tiene la Comisión Permanente cuando no está reunido el Congreso, se debe convocar a este último sin demora al suspender las garantías [29]; en Nicaragua, caso de guerra exterior, el Ejecutivo debe convocar al Congreso en el mismo decreto en que restrinja o suspenda el ejercicio de las garantías constitucionales, para que se reúna dentro de los treinta días siguientes [221, último párrafo].

Corresponde al Parlamento aprobar o suspender la declaración hecha por el Ejecutivo en la Argentina [67, 26)], Chile [72, 17)] —si al reunirse el Congreso no hubiere expirado el término del estado de excepción decretado, la declaración se entenderá como proposición de ley— y, como hemos visto en el párrafo anterior, en Cuba, la R. Dominicana y Panamá. En el Ecuador, la reunión del Congreso hace cesar las facultades extraordinarias del Ejecutivo.

La prórroga del estado de excepción necesita ser autorizada por el Congreso boliviano [34] y —si está reunida— por la Asamblea Nacional salvadoreña [58].

El presidente de Bolivia está obligado a dar cuenta al próximo Congreso de los motivos que dieron lugar a la declaración del estado de sitio y del uso hecho de las facultades que, en virtud de tal declaración, le corresponden, y el Congreso debe dedicar las primeras sesiones al examen de ambos problemas, pronunciando su aprobación o declarando la responsabilidad del Poder Ejecutivo [36; 37]. La constitución brasileña tiene un precepto semejante, pero la comunicación se hace —a la Cámara de Diputados— una vez desaparecidos los motivos que provocaron el estado de excepción; además, hay la importante salvedad de que si la Cámara desaprueba la resolución y pide responsabilidades, el presidente puede apelar del acuerdo a la decisión del pueblo, disolviendo aquélla y celebrando nuevas elecciones [167].

En Cuba, el Consejo de Ministros debe rendir cuenta del uso

hecho de sus facultades excepcionales ante la Comisión Permanente, cuando ésta lo pida y ante el Congreso al expirar el estado de emergencia [284]. También deben dar cuenta a los respectivos Parlamentos del uso hecho de las facultades excepcionales o de la declaración del estado anormal o de ambas cosas, los presidentes de las Repúblicas del Ecuador [85], Honduras [84], Nicaragua [221], el Paraguay [52], el Perú [70] y El Salvador [106, 16)].

B) Poder Ejecutivo. A') Organización

1. *Quiénes lo ejercen o constituyen*

Los textos argentino [74], costarricense [96], dominicano [44], ecuatoriano [70], guatemalteco [64], haitiano [31], hondureño [114], mexicano [80], nicaragüense [201] y paraguayo [45], atribuyen el Poder Ejecutivo o el ejercicio del mismo al presidente de la República.

Según las cartas fundamentales de Bolivia [82], Cuba [138], Panamá [3º)], El Salvador [91] y Venezuela [91], el Poder Ejecutivo —en Colombia [53] el órgano ejecutivo— está constituído o es ejercido por el presidente de la República, juntamente con los ministros. Con distinta expresión —"el Poder Ejecutivo será ejercido por el presidente de la República, quien actuará con un Consejo de Ministros"— es semejante lo establecido por la constitución uruguaya [146].

En el Perú, la constitución de 1933 establece, bajo el epígrafe "Poder Ejecutivo" [tít. VII], que el presidente de la República es el jefe del Estado [134]. La reforma implantada por la ley nº 8486, de 11 de diciembre de 1936, afirma en su preámbulo que "el Poder Ejecutivo lo integran el presidente y el primero y segundo vicepresidentes de la República" [considerando 1º], que son respectivamente el presidente del Consejo y el ministro de la Guerra [arts. 3º y 4º de la misma ley].

La constitución brasileña no habla en los artículos referentes a esta materia de "Poder Ejecutivo", aunque en otros se refiere al "Poder Ejecutivo Federal". El artículo 73 establece que "el presidente de la República, autoridad suprema del estado, coordina la actividad de los órganos representativos en grado superior, dirige la política interior y exterior y promueve u orienta la política legislativa de interés nacional y supervisa la administración del país", es decir, tiene facul-

tades más extensas de las que corresponden, por lo general, al denominado Poder Ejecutivo, aserto éste ampliamente corroborado por el resto de la constitución. Tampoco en la carta fundamental chilena se habla de Poder Ejecutivo. El artículo 60 determina que "un ciudadano, con el título de presidente de la República de Chile, administra el estado..."

Además del Perú, existe vicepresidente de la República en la Argentina [75], Bolivia [83], Cuba [147], Honduras [114] y el Uruguay [147].

La falta del presidente la suplen en Colombia [70; 124], Costa Rica [73, 8)], Guatemala [52, 4º); 69], Nicaragua [207], Panamá [90, 4); 114] y El Salvador [77, 14); 93] unos ciudadanos que, con la denominación de designados, en número de dos o tres, eligen para este propósito los Parlamentos respectivos. En algunos de estos países la falta absoluta de presidente obliga a celebrar nuevas elecciones. Según la constitución panameña, cuando los designados no pudieran llenar las faltas del presidente, ejercerá la presidencia uno de los ministros de estado, elegido por éstos por mayoría de votos [116].

En el Brasil, la suplencia del presidente está prevista de modo diverso, según que se trate de impedimento provisional o visitas oficiales a países extranjeros o de vacante definitiva; en los dos primeros casos, el propio presidente designa su sustituto entre los miembros del Consejo Federal [77]; en el tercero, el Consejo Federal elige un presidente provisional, quien convoca al Colegio Electoral para elegir el nuevo presidente [78].

En Chile, en caso de falta temporal del presidente, desempeña sus funciones, con el título de vicepresidente de la República, el ministro al que favorezca el orden de preferencia establecido por la ley. A falta de éste, y siguiendo el mismo orden, los demás ministros. De faltar todos, corresponde la sustitución al presidente del Senado, el de la Cámara o el de la Corte Suprema de Justicia, por este orden. Si la falta es definitiva, el vicepresidente debe convocar a nuevas elecciones [66]. Si el presidente electo no puede tomar posesión, le sustituyen, también por este orden, los del Senado, la Cámara y la Corte Suprema, mientras el impedimento sea temporal. Si es definitivo, se convoca igualmente a nueva elección [69]. En la R. Dominicana, la falta temporal de presidente es suplida, por este orden, por el secretario de estado de Guerra y Marina, el de lo Interior y Policía y el de la Presidencia; si la falta es definitiva, las mismas personas y por

el mismo orden ocupan la presidencia, hasta terminar el período [51]. Pero el presidente de la República puede designar para el ejercicio temporal del Poder Ejecutivo a otro secretario de estado [52], y si faltan todos los sustitutos, asume interinamente el Poder Ejecutivo el presidente de la Suprema Corte, que debe convocar, en término de treinta días, a la Asamblea Nacional para que nombre un sustituto definitivo [53].

En el Ecuador, la falta temporal del presidente la suplen, por este orden, el último presidente del Senado, el último presidente de la Cámara de Diputados, el último vicepresidente del Senado y el último vicepresidente de la Cámara [71]. Si la falta es definitiva, ejercen esas mismas personas el cargo hasta la siguiente legislatura ordinaria y convocan a elecciones [75].

En Haití, la vacante de la presidencia la llena el Consejo de secretarios de estado, procediéndose inmediatamente a la elección de nuevo titular [39].

En México, en caso de falta absoluta del presidente, ocurrida en los dos primeros años de su mandato, el Congreso elige un presidente interino y convoca para la elección del presidente que deba concluir el período del mandato. De no estar reunido el Congreso, la Comisión Permanente designa un presidente provisional y convoca al Congreso para que nombre presidente interino. Si la falta ocurre en los cuatro últimos años del mandato presidencial, el Congreso elige presidente sustituto [84]. Si falta el presidente electo o no se hubiese hecho la elección en tiempo oportuno, el Congreso de la Unión designa un presidente interino o la Comisión Permanente uno provisional. Si la falta de presidente es temporal, el Congreso o la Comisión Permanente designan un presidente interino [85].

En el Paraguay, la falta temporal la cubre uno de los ministros, designado para ejercer provisionalmente la presidencia de la República por la Asamblea Nacional —reunión conjunta del Consejo de Estado y la Cámara de Representantes—; la falta definitiva provoca nueva elección si ocurre durante los dos primeros años de un período presidencial; si se produce posteriormente, la Asamblea Nacional elige un presidente sustituto que acaba el mandato [58].

En Venezuela, las faltas temporales las suple el ministro al que designe el presidente; la falta absoluta provoca nueva elección para terminar el período presidencial [98].

2. *El presidente de la República*

a) *Jefatura del estado o de la nación*

Consignan de modo expreso que lo es el presidente de la República las constituciones argentina —"jefe supremo de la nación"— [86, 1)], brasileña —"autoridad suprema del estado"— [73], Costa Rica —"jefe de la nación"— [95], Cuba —"jefe del estado"— [138], Chile —"jefe supremo de la nación"— [60], Haití —"detentor del poder público" [14] que "personifica a la nación"— [34], Nicaragua —"jefe del estado"— [201], Panamá —"jefe supremo de la nación"— [109, 18)], Paraguay —"jefe supremo del Estado"— [51, 1)] y el Perú —"jefe del estado"— [134]. La constitución dominicana dice que el presidente de la República es "jefe de la Administración Pública" [49]; la uruguaya, que "tendrá la representación del estado en el interior y en el exterior" [157]. Además de la haitiana y la uruguaya, algunas de las constituciones citadas añaden igualmente que el presidente de la República personifica o representa a la nación.

La carta fundamental cubana, conforme con la orientación parlamentaria adoptada, afirma que "el presidente de la República actúa como poder director moderador y de solidaridad nacional" [138].

b) *Elección*

En casi todos los países iberoamericanos se designa al presidente de la República por sufragio directo. Así ocurre en Bolivia [83], Colombia [109], Cuba [140], Chile [83], la R. Dominicana [44], el Ecuador [72], Guatemala [64], Honduras [116], México [81], Nicaragua [202], Panamá [104], el Paraguay [49], el Perú [135], El Salvador [91] y el Uruguay [149]. Algunos de los artículos citados añaden que el voto debe ser igual, secreto, etc. La constitución salvadoreña establece el voto público. En Costa Rica, la elección corresponde a los ciudadanos en Juntas Populares [55; 62, 1º)].

En la Argentina, el presidente y el vicepresidente son elegidos por un número de compromisarios, denominados electores, designados por la capital y cada una de las provincias en número igual al doble de su representación parlamentaria [81].

En el Brasil funciona un Colegio Electoral compuesto de electores designados por las Cámaras Municipales, en número proporcional a la población de cada estado, que no podrá exceder de veinticinco; cincuenta electores designados por el Consejo de Economía Nacional

entre patronos y obreros en número igual; veinticinco designados por la Cámara de Diputados y otros veinticinco por el Consejo Federal [82]. Este Colegio designa un candidato [84]. El presidente de la República puede designar otro [75, a)]. Si no hace uso de esta prerrogativa, el candidato elegido por el Colegio Electoral es proclamado electo. Si la utiliza, la elección se hace directamente y por sufragio universal entre los dos candidatos [84].

En Haití, la Asamblea Nacional [28, 1); 38] es la encargada de elegir presidente. La misma atribución tienen en Venezuela las Cámaras reunidas en Congreso [96].

Hay que agregar a esto la intervención de los Parlamentos mencionada en las páginas 88 y 89.

c) *Mandato*

El mandato del presidente dura seis años en la Argentina [77], el Brasil [80], Chile [62], Guatemala [66], Honduras [117], México [83], Nicaragua [204], Panamá [104], el Perú [139] y El Salvador [92]; cinco en la R. Dominicana [44], Haití [34], el Paraguay [47] y Venezuela [95]; y cuatro en Bolivia [84], Colombia [109], Costa Rica [97], Cuba [140], el Ecuador [76] y el Uruguay [150].

Hay prohibición absoluta de reelegir a quien hubiese sido presidente, ya sea en propiedad, interino, provisional o sustituto, en México [83]. Se prohibe la reelección hasta haber transcurrido un período presidencial, en la Argentina [77], Bolivia [84], Colombia [127], Costa Rica [97], Chile [61], Honduras [118, 1º)], Panamá [117], el Perú [142, 143], el Uruguay [150] y Venezuela [95]. La prohibición alcanza hasta después de transcurridos dos mandatos presidenciales ordinarios, en Cuba [140], el Ecuador [76] y Guatemala [66]. En El Salvador [94] y Nicaragua [204] existía la misma prohibición durante un período, pero —a lo que entiendo— han sido modificados estos preceptos recientemente.

En Haití se permite la reelección por una sola vez [34]; lo mismo ocurre en el Paraguay. En el Perú, la disposición que prohibe que el presidente sea reelegido al terminar el período de su mandato, no puede, según el propio artículo que la establece [142], ser reformada ni derogada. "El autor o autores de la proposición reformatoria o derogatoria y los que la apoyen directa o indirectamente, cesarán de

hecho en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán permanentemente inhabilitados para el ejercicio de toda función pública."

La prohibición alcanza, por lo general, a los sustitutos del presidente que hubieran ejercido el cargo, al menos durante un cierto tiempo, o lo ejercieren en el momento de la elección.

d) *Condiciones de capacidad*

1) Todas las constituciones consideradas exigen la calidad de nacional por nacimiento. La cubana [139, a)] admite que puedan ser presidentes los cubanos por naturalización concedida con arreglo a lo dispuesto en el inciso d) del artículo 12 —por haber prestado servicios en el ejército libertador—, siempre que sus servicios de armas durante las guerras de independencia hubieran durado por lo menos diez años. La constitución dominicana emplea la fórmula de "dominicano por nacimiento u origen" [45]. En Haití se exige, además de la calidad referida, la de no haber renunciado nunca a la nacionalidad [32, 1º)]; en México, la de ser hijo de padres mexicanos por nacimiento [82, I]; en El Salvador [96] hay una disposición análoga.

2) La edad exigida para poder ser designado presidente oscila entre los treinta años, requeridos en la Argentina [76; 47], Colombia [110; 87], Chile [61], R. Dominicana [45, 2); 101], Honduras [115], Nicaragua [203, 2)] y Venezuela [94] y los cuarenta, exigidos en el Ecuador [73], Guatemala [65, 2)], Haití [32, 3)] y el Paraguay [46]. Las constituciones boliviana [85; 67], brasileña [81], cubana [139, b)], mexicana [82, II], panameña [106, 2)], peruana [136], salvadoreña [96] y uruguaya [149], establecen la edad de treinta y cinco años.

3) Por lo general, las constituciones exigen expresamente que el elegido tenga el pleno disfrute de los derechos de ciudadano o de sufragio. La constitución boliviana establece como requisito la inscripción en el Registro Cívico [85; 67; 73], exigido para ser ciudadano [44]. En El Salvador es necesario, además, no haber perdido los derechos de ciudadanía en los últimos cinco años [96]; en la Argentina, haber sido ciudadano durante seis años [76; 47].

4) En algunos estados, para ser presidente de la República se requiere disfrutar de determinada riqueza. Así ocurre en la Argentina, donde la constitución exige una renta anual de dos mil pesos o una entrada equivalente [76; 47]; en Colombia, mil doscientos pesos de renta anual; en Costa Rica, ser propietario de cantidad que no

baje de quinientos colones o tener una renta anual no menor de doscientos [96, 4º)]; en Haití, para poder ser presidente es necesario tener bienes raíces en el país [32, 2)].

5) Exigen la condición de católico apostólico romano las constituciones argentina [76] y paraguaya [46].

6) En las constituciones de Bolivia [85; 67; 63] y Chile [61; 27] es requisito la falta de antecedentes penales graves.

7) Algunas constituciones exigen la residencia en el territorio nacional durante un cierto tiempo: en México, el año anterior a la elección [82; III]; en Nicaragua, los cinco anteriores [203, 3)]; en el Perú, se requiere haber residido en el territorio de la República durante diez años continuos.

8) La constitución costarricense exige de modo expreso que el presidente sepa leer y escribir [96, 4)]. En otros textos ello va implícito al requerirse esa condición para poder disfrutar de los derechos ciudadanos.

9) La constitución paraguaya determina que el presidente de la República debe "reunir condiciones morales e intelectuales que le hagan digno de ejercer el cargo" [47]. La de El Salvador, que para ser presidente se requiere "ser de honradez e instrucción notorias" [96].

10) La carta fundamental boliviana impone la condición de haber cumplido los deberes militares [85; 67; 73]. En otras constituciones, el hecho de pertenecer a las fuerzas armadas funciona como requisito negativo. Me ocupo de la cuestión al tratar de las incapacidades.

11) Son varios los textos que establecen la necesidad de que el presidente sea de estado seglar. Como en buena técnica, tal condición debe considerarse, a mi juicio, como una incapacidad impuesta a los clérigos, me ocupo de ella al tratar de esa cuestión.

e) *Incapacidades e incompatibilidades*

Las incapacidades más importantes para ser elegido son las derivadas del ejercicio de otros cargos públicos. Aparte de la que resulta de la prohibición de reelegir al presidente, establecida en diversas formas en casi todas las constituciones, se prohibe la elección de los secretarios de estado o ministros, a no ser que dejasen el cargo con alguna antelación al acto electoral, en Bolivia [86, 1)], Costa Rica

[96], Guatemala [65, 5)], Honduras [118, 2)], México [82, VI], Nicaragua [205, 5)], el Perú [137, 1)] y El Salvador [96, 5)]. En México y El Salvador, la prohibición alcanza a los subsecretarios. También excluye la constitución mexicana a los jefes o secretarios generales de los departamentos administrativos y a los gobernadores de los estados o territorios, a menos que se separen de su puesto seis meses antes del día de la elección.

Los militares en servicio activo están excluídos de la elección presidencial en Bolivia [86, 2)], Cuba [139, d)], México [82, 5)], Nicaragua [205, 3)] y el Perú [137, 1)].

Los magistrados de las Cortes de Justicia nicaragüenses [205, 4)] y los miembros del Poder Judicial peruano [137, 4º)], se hallan igualmente excluídos de la elección presidencial. En México tampoco puede ser elegido presidente el que fuera procurador general de la República en el momento de la elección o hasta seis meses antes.

Los contratistas de obras o servicios públicos y los administradores de fondos públicos, no pueden ser elegidos en Bolivia [86, 4)] y El Salvador [96, 2) y 3)]. En este país los deudores a la hacienda nacional que se encuentren en mora caen bajo la misma prohibición [96, 4)]. La incapacidad de los administradores de fondos públicos se extiende en Bolivia a los de empresas subvencionadas [86, 4)].

Los miembros del clero están expresamente excluídos de la presidencia de la República en las constituciones boliviana [86, 2)], costarricense [96], guatemalteca [65, 3º)], mexicana [82, IV], nicaragüense [203, 2)], peruana [137, 5)], salvadoreña [96] y venezolana [94]. En otras constituciones la incapacidad no se expresa con relación a la presidencia de la República, sino que deriva de la general para desempeñar cargos públicos o de elección popular, como ocurre en Colombia [51], Honduras [71] y Panamá [44].

Son varios los textos que incapacitan para ser elegidos presidentes de la República a los parientes en determinados grados de consanguinidad o afinidad de los presidentes o de las personas que ejercieran el Poder Ejecutivo en el momento de la elección o lo hubieren ejercido durante un plazo anterior a la misma. Esta incapacidad se encuentra establecida en las constituciones de Bolivia [86, 3)], Costa Rica [96, 1) y 3)], el Ecuador [77], Guatemala [65], Honduras —donde la prohibición abarca a los que tuvieren parentesco con el vicepresidente— [118, 3)], Nicaragua [205, 2)], el Perú [137, 3º)], El Salvador [96, 1)] y Venezuela [95].

Por último, en Guatemala [65] y Nicaragua [205, 6)] se pro-

hibe la elección de quienes hayan tomado parte u ocupado cargos de importancia en los movimientos rebeldes o los regímenes surgidos como consecuencia de ellos.

Las disposiciones expresas sobre incompatibilidades son muy pocas. La más representativa es la contenida en el art. 79 de la constitución argentina: con todo empleo y con la prohibición de recibir cualquier otro emolumento aparte del fijado en la carta fundamental.

f) *Calificación de la elección*

Aparte de las atribuciones que hemos visto corresponden al Parlamento en esta materia, es de competencia del Tribunal Supremo Electoral en Cuba [185, c)], el Tribunal Calificador de Elecciones en Chile [63; 79], el Jurado Nacional de Elecciones en Panamá [69] y el Perú [138]. En el Uruguay, la Corte Electoral es juez de todas las elecciones, salvo la de presidente y vicepresidente de la República [278, c)], que corresponde a la Asamblea General [153]. La constitución nicaragüense establece que el Consejo Nacional de Elecciones tendrá, entre otras atribuciones, la de "calificar la elección del presidente de la República, sin perjuicio de las facultades que sobre esta materia corresponden al Congreso" [331, 5)], facultades que, según el apartado 2) del artículo 180, consisten en "calificar en definitiva y declarar la elección".

g) *Renuncia o dimisión*

Admiten expresamente la posibilidad de que se produzca las constituciones de la Argentina [75; 67, 18)], Bolivia [60, 4)], Colombia [91, 3ª); 124], Costa Rica [73, 3º); 100], Chile [43, 3)], Ecuador [56, 2); 74; 75], Guatemala [52, 6º)], Honduras [101, 12)], México [73, XXVII; 86], Nicaragua [180, 5)], Panamá [90, 3)], el Paraguay [58], el Perú [123, 11)], El Salvador [77, 11); 93], el Uruguay [154] y Venezuela [76, 2º)]. La aceptación o consideración de la renuncia suele ser de competencia del Parlamento o de una de sus Cámaras, ante los que debe presentarse.

h) *Responsabilidad*

Aparte de lo dicho en relación con las facultades de los Parlamentos en materia de responsabilidad de los altos funcionarios estatales, hay en las constituciones otros preceptos que se refieren de modo

específico a la contraída por el presidente de la República. En las de Colombia [121], Costa Rica [104], Cuba [145] y el Uruguay [161], se establece que la acusación del primer magistrado sólo podrá hacerse con arreglo a las normas fijadas en la carta fundamental. En la de Guatemala, que "el presidente de la República es responsable de sus actos ante la asamblea, en los casos y en la forma que expresa la ley de Responsabilidades" [67].

Las constituciones de Chile [39, 1ª), a)] y el Uruguay [161] determinan que sólo podrá exigirse la responsabilidad del presidente de la República durante su mandato y los seis meses posteriores a la conclusión del mismo.

La carta fundamental de Nicaragua [212] determina que el presidente responderá de sus actos ante el Congreso Nacional. Establece, además, la responsabilidad por la declaración injustificada del estado de sitio y por los abusos cometidos durante esa situación anómala [221]. Como vimos antes, en el Brasil hay un precepto análogo, con el complemento de que si la Cámara considera responsable al Presidente, puede éste apelar al pueblo mediante la disolución [167]. Por otra parte, la carta fundamental de este país declara la irresponsabilidad del presidente por actos extraños a sus funciones [87].

Hay además algunas constituciones que fijan con mayor o menor precisión las causas que dan lugar a la exigencia de responsabilidad al presidente (Brasil [85], Costa Rica [103], Chile [39, 1ª, a)], el Ecuador [82], Panamá [113], el Perú [150] y Venezuela [102]). La de México establece que el presidente de la República durante su mandato sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común [108]. La carta fundamental hondureña, que el presidente de la República será responsable "por las disposiciones que dicte en contravención a la constitución y las leyes" [122].

En el texto constitucional peruano tenemos un caso especial de responsabilidad: cuando el presidente mande en persona la fuerza armada, sólo tendrá las atribuciones de comandante en jefe, estando "sujeto a las leyes y reglamentos militares y será responsable conforme a ellos" [153].

i) *Retribución*

No son muy numerosas las disposiciones relativas a ella: la fija de modo concreto la constitución haitiana, estableciéndola en dos mil dólares mensuales [34]. Otros textos establecen el principio de que

el cargo es remunerado, añadiendo que la retribución no podrá ser alterada durante el mandato presidencial (Argentina [79], Cuba [146], México [127], Panamá [112], el Paraguay [47] y el Uruguay [152]). En Nicaragua se fija antes de cada período presidencial y no puede disminuirse durante el mismo [213]. Según la constitución peruana, la dotación del presidente se fija por la ley y los aumentos sólo podrán tener efecto para el período presidencial siguiente [151].

3. *Ministros o secretarios de estado*

a) *Designación*

En todas las constituciones estudiadas y con diversas denominaciones, aparecen, al lado del presidente de la República, una serie de funcionarios encargados, bajo la dirección de aquél, de la jefatura de los servicios administrativos. Las denominaciones empleadas para designarlos son bastante variadas: ministros secretarios, en la Argentina [87]; ministros del despacho, en este mismo país [86, 10)]; Colombia [título XII] y Venezuela [100, 1)]; ministros de estado, en Bolivia [96], Brasil [88], Chile [71, 5)], Panamá [109, 3)], Perú [154, 7º)], El Salvador [99] y el Uruguay [sec. X]; ministros secretarios de estado, en el Ecuador [87] y el Paraguay [51, 7)]; ministros de gobierno [142, ñ)] y ministros, en Cuba [151]; secretarios de estado, en Costa Rica [102, 1º)], la R. Dominicana [55], Guatemala [77, 9º)], Haití [40], Honduras [124] y Nicaragua [219, 4)], y secretarios de despacho en México [89, II]. No todas ellas mantienen la misma denominación a lo largo del articulado.

La mayor parte de las constituciones estudiadas establecen que es atribución del presidente de la República nombrarlos y removerlos; casi todas emplean la fórmula "libremente" u otra análoga. Sin embargo, como vimos al tratar de la fiscalización parlamentaria del Ejecutivo, en Bolivia, Cuba, el Ecuador, el Perú y el Uruguay, cabe formular votos de censura a los ministros y, en determinadas circunstancias, en Cuba, el Perú y el Uruguay, los ministros afectados por la censura parlamentaria tienen que separarse del cargo, y en el Ecuador los ministros censurados por el Congreso no pueden volver a encargarse de ninguna cartera durante dos años [92]. Hay que recordar, además, que en el Uruguay la libertad de elección de ministros por el presidente está limitada por las disposiciones constitucionales.

b) *Condiciones de capacidad*

Exigen la nacionalidad por nacimiento las constituciones boliviana [97; 63], brasileña [88], cubana [152], ecuatoriana [88; 45], guatemalteca [72], hondureña [125], mexicana [91], nicaragüense [223], paraguaya [60], peruana [160; 98], salvadoreña [101] y venezolana [105]. En El Salvador se requiere además ser hijo de padre o madre salvadoreño por nacimiento.

Pueden ser ministros o secretarios los naturalizados en Costa Rica —si llevan diez años de residencia y son casados, o viudos con descendencia legítima— [107], Colombia [129; 94], Chile [74; 27], R. Dominicana —a los diez años de haber adquirido la nacionalidad— [54], Haití —si cuentan diez años de residencia después de la naturalización— [40, 5º)], Panamá [121; 80] y el Uruguay [166, 81)], a los cinco años de la adquisición de la ciudadanía.

Es uniforme en los textos citados la exigencia de la condición de ciudadano o el disfrute del derecho de sufragio.

En cuanto a la edad, oscila entre la requerida para ser ciudadano —ventiún años— en Chile y los treinta y cinco exigidos en Bolivia, el Brasil, Colombia y Costa Rica. En Honduras, Nicaragua, Panamá, el Perú y el Uruguay, la edad requerida es veinticinco años. En Cuba, el Ecuador, Guatemala, Haití, México, Paraguay, El Salvador y Venezuela, treinta. En la R. Dominicana, la edad fijada es de veinticinco años, con excepción de las carteras de Guerra y Marina, Interior y Policía y Presidencia, los titulares de las cuales pueden ser llamados a sustituir al presidente de la República y deben tener las condiciones exigidas para este cargo y entre ellas treinta años de edad [55; 51; 101].

Bolivia exige, además, haber cumplido las obligaciones militares. En Costa Rica se requiere tener una propiedad de quinientos colones o renta de doscientos y en Haití, la posesión de bienes raíces en el país.

La constitución de Costa Rica determina que los nombrados habrán de ser personas "de notoria instrucción"; la paraguaya, que tendrán "reputación de honorabilidad y versación en los negocios públicos", y la salvadoreña, que deberán ser "de notoria moralidad y aptitudes".

Son pocas las disposiciones relativas a causas de incapacidad e incompatibilidades. Además de las que hacen referencia a los cargos parlamentarios, ya referidas, las más importantes son las relativas a

los clérigos, los cuales, aparte de las disposiciones generales que en algunos países los excluyen de los cargos públicos, están expresamente excluídos de los ministeriales, al exigirse que quienes los desempeñen sean de estado seglar en las constituciones de Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Venezuela. También prohibe que sean nombrados ministros los miembros del clero, la constitución peruana. Por lo demás, sólo en algunas constituciones centroamericanas he encontrado preceptos detallados que establecen la incapacidad para ser ministros los parientes del presidente y del vicepresidente de la República, los administradores o recaudadores de bienes públicos hasta la liquidación de cuentas y los contratistas de obras y servicios públicos (Guatemala [72], Honduras [126], Nicaragua [230] y El Salvador [101]). Según las constituciones de Honduras y El Salvador, están también excluídos los deudores a la Hacienda Pública.

c) *Responsabilidades*

Además de los preceptos relativos a las facultades jurisdiccionales de las Cámaras y al refrendo de los actos del presidente de la República, establecen el principio de la responsabilidad individual y solidaria de los ministros o secretarios de estado, las constituciones argentina [88], boliviana [98], cubana [158], nicaragüense [225], paraguaya [61] y peruana [179]. Según la carta fundamental salvadoreña, aparte de la responsabilidad por el refrendo, "de las resoluciones tomadas en Consejo de Ministros, serán responsables todos los ministros y subsecretarios, aunque hubieren salvado su voto, a menos de presentar su renuncia inmediatamente de salvarlo [104]. En Panamá hay responsabilidad colectiva de los ministros por los decretos dictados por el presidente sobre suspensión de garantías o en ejercicio de facultades extraordinarias [124, 3)].

En el Uruguay, "el ministro o ministros serán responsables de los decretos u órdenes que firmen o expidan con el presidente, salvo el caso de resolución expresa del Consejo de Ministros, en el que la responsabilidad será de los que acuerden la decisión. . . " [165]. En Venezuela, "el presidente de la República es responsable solidariamente con los ministros del despacho de los actos de su administración" [102]; la responsabilidad personal de los ministros no se salva por la orden del presidente y es solidaria para todos los que hayan votado afirmativamente en cuanto a los actos resueltos en gabinete [108].

El principio de la responsabilidad criminal por los delitos come-

tidos por los ministros, está reconocido de modo explícito, aparte de las disposiciones referidas, por las cartas fundamentales de Bolivia [104], el Brasil [89; 101, I, b)], Cuba [159], la R. Dominicana [61, 1)]. La constitución hondureña establece la responsabilidad de los ministros por disposiciones contrarias a la constitución y a las leyes [122]; la peruana, la responsabilidad civil —además de la criminal— por sus propios actos [179]. En Colombia, los ministros son especialmente responsables, con exclusión del presidente, por los actos realizados en uso de la delegación de facultades que, de acuerdo con la ley, pueda delegarles aquél [131].

La constitución brasileña establece que "los ministros de estado no son responsables ante el Parlamento o ante los tribunales, por los consejos dados al presidente de la República" [89], aunque sí, en cuanto a sus actos, por los delitos determinados en la ley [89, parágrafo primero].

d) *Consejo de Ministros*

Aparece regulado con cierta extensión en las constituciones cubana [título XII], panameña [título IX], peruana [157 *ss.*] y uruguaya [sec. XI]. En Venezuela sólo lo regula directamente el artículo 107, pero el ejercicio de muchas de las atribuciones del presidente de la República requieren la aprobación del Consejo de Ministros.

La constitución de Costa Rica contiene dos artículos relativos al Consejo de Gobierno [112; 113], el segundo de los cuales determina que el presidente de la República podrá, cuando la gravedad de los asuntos lo exigiese, invitar a que asistan a sus reuniones las personas que no sean secretarios de estado que estime conveniente. El Consejo de Secretarios de Estado haitiano debe, por precepto constitucional, consignar sus deliberaciones en un registro y las actas de las mismas deben ser firmadas por todos los asistentes [40].

La constitución de Nicaragua dice que el Consejo de Ministros está compuesto por los secretarios de estado y el procurador general de la República, presididos por el jefe del Poder Ejecutivo [229]. Habla de "Consejo de Gabinete" la constitución boliviana [98] y de "Consejo de Ministros" la de El Salvador [104], en relación con la responsabilidad colectiva de los miembros del mismo. Los preceptos relativos a la responsabilidad solidaria de los ministros que aparecen en otros textos —por ejemplo, el argentino [88] y el paraguayo [61]— parecen suponer la existencia de un órgano semejante.

La constitución colombiana emplea la palabra "gobierno" para designar a "el presidente y los ministros y en cada negocio particular al presidente con el ministro del respectivo ramo" [53], pero apenas si en la declaración del estado de sitio desempeña el gobierno —con arreglo al texto— algún papel de importancia [117, 118]. En materia de créditos extraordinarios se habla del Consejo de Ministros, que es el encargado de abrirlos [207].

4. *Vicepresidentes de la República, designados, etc.*

La elección de vicepresidentes de la República se hace por el mismo procedimiento que la de presidente, y simultáneamente con la de éste en la Argentina [81], Bolivia [83], Cuba [147] y el Uruguay [149]. El mandato tiene igual duración que el del primer magistrado. La constitución hondureña se limita a determinar que el presidente y el vicepresidente de la República serán electos popular y directamente [116], pero no dice que la elección será simultánea, aunque todo el contexto lo presume así.

Los designados, elegidos por los parlamentos respectivos, lo son por un año en Colombia [70], Guatemala [52, 4º)], Nicaragua [207] y El Salvador [95]. Su mandato coincide con el período presidencial en Costa Rica [73, 8º)]. En Panamá es de dos años [90, 4)]. En alguno de estos países continúa mientras no se haya nombrado a los sustitutos.

Varios de los textos estudiados establecen de modo expreso que los vicepresidentes, los designados o algunas de las personas llamadas a sustituir al presidente de la República, deben reunir las cualidades necesarias para el ejercicio de la primera magistratura (Argentina [76], Bolivia [85], Cuba [147], Costa Rica [73, 8º)], R. Dominicana [51], Guatemala [69], Honduras [115], Panamá [115] y el Uruguay [149].

Además de las funciones que corresponden a los vicepresidentes en relación con las Cámaras altas, los designados ocupan, según algunas constituciones, determinados puestos de importancia: por ejemplo, el primer designado es, por derecho propio, presidente del Consejo de Estado colombiano [132].

B') Función administrativa.

1. *El refrendo ministerial*

Es necesario para que tengan eficacia, validez o fuerza legal los actos del presidente de la República, o se declara que éstos son nulos sin este requisito, según las constituciones de la República Argentina [87], Bolivia [99], Colombia [120], Costa Rica [108], Cuba[143], Chile [75], el Ecuador [89], Honduras [122], México [92], Panamá [110], el Paraguay [59], el Perú [166], El Salvador [102] y Venezuela [105]. Colombia, Cuba, el Ecuador, Panamá y Venezuela exceptúan del precepto que exige el refrendo para todos los actos y disposiciones del presidente de la República, las resoluciones de nombramiento de ministros, y Colombia, el Ecuador y Panamá los relativos a la remoción de los mismos.

La constitución guatemalteca no dice sino que los secretarios de estado, en sus respectivos departamentos, autorizarán las providencias del presidente y que todas las órdenes y demás disposiciones del Poder Ejecutivo deberán firmarse y comunicarse por el secretario del departamento a que correspondan [73]. La carta fundamental de Haití determina que los secretarios de estado "refrendan todos los actos del presidente de la República, excepto las resoluciones nombrándolos a ellos" [36]. Pero en ninguna de las dos constituciones que acabo de citar se dice nada respecto a la nulidad o invalidez de los actos o documentos no refrendados. En Nicaragua, los decretos, acuerdos y providencias del presidente de la República deben ser refrendados por los secretarios de estado, pero tampoco dispone expresamente la constitución que sean nulos o inválidos los que no lleven el refrendo [224].

En la uruguaya sólo se dice que es atribución de los ministros "firmar y comunicar las resoluciones del Poder Ejecutivo" [172, 7º)], pero la enumeración de las facultades y atribuciones del presidente de la República va precedida de la fórmula "actuando con el ministro o ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros" [158] y los ministros son responsables de los decretos u órdenes que firmen o expidan con el presidente [165]. Además, el art. 175 establece que los subsecretarios "refrendarán los decretos" en caso de licencia del ministro.

En el Brasil, la constitución se limita a decir que los actos oficiales del presidente de la República serán refrendados por sus ministros, salvo los expedidos en el uso de las prerrogativas de aquél, los cuales

no exigen refrendo [76]. Los actos referidos son los siguientes: indicar uno de los candidatos a la presidencia de la República, disolver la Cámara de Diputados en el caso de que ésta acuerde exigirle responsabilidad por las resoluciones tomadas durante el estado de emergencia o de guerra, nombrar los ministros, designar los miembros del Consejo Federal que le corresponde nombrar, suspender, prorrogar y convocar el Parlamento y ejercer el derecho de gracia [75].

Determinan de modo expreso que el refrendo hace responsable al ministro que lo preste las constituciones de Colombia [120], el Ecuador [90], Guatemala [74], Nicaragua [179], el Perú [179], El Salvador [104] y, como hemos visto, el Uruguay [165].

2. *Atribuciones administrativas y ejecutivas de los órganos designados con este nombre*

Sería imposible enumerar las atribuciones que en materia ejecutiva y administrativa tiene el presidente de la República solo o con sus ministros; además, en muchas de las constituciones la lista de sus deberes y facultades acaba con un apartado general que incluye "las demás que le encomienden la constitución y las leyes" u otras fórmulas semejantes. Por ello me limitaré a señalar los principales artículos que las contienen y a indicar las más importantes.

a) *Principales disposiciones*

Los artículos constitucionales que se refieren de modo especial a las facultades que en materia administrativa y ejecutiva tienen los presidentes de la República o a la lista general de atribuciones en los textos que se enumeran todas sin distinguir su carácter, son los siguientes: 86 de la argentina, 93 de la boliviana, 74 de la brasileña, 115 y 116 de la colombiana, 102 de la costarricense, 142 de la cubana, 71 y 72 de la chilena, 49 de la dominicana, 80 y 81 de la ecuatoriana, 77 y 78 de la guatemalteca, 35 de la haitiana, 121 de la hondureña, 89 de la mexicana, 218 y 219 de la nicaragüense, 109 de la panameña, 51 de la paraguaya, 154 de la peruana, 105 y 106 de la salvadoreña, 158 de la uruguaya y 100 de la venezolana.

Las más importantes de esas funciones son:

b) *Potestad reglamentaria*

La facultad de dictar reglamentos, decretos, instrucciones u órdenes para el cumplimiento de las leyes, está reconocida en todas las

constituciones estudiadas. Es especialmente amplia en el Brasil como consecuencia de la limitación de las leyes de iniciativa parlamentaria a los preceptos generales [11].

c) *Política internacional*

La dirección de la misma es de competencia del presidente. Los textos constitucionales le encomiendan la negociación de tratados, el nombramiento de los agentes diplomáticos y consulares y, por lo general, la declaración de guerra, con la salvedad, ya vista, de la intervención que en estas materias tiene el Parlamento. En el Brasil, el presidente de la República puede determinar que los tratados entren provisionalmente en vigor antes de la aprobación por el Parlamento [74, n)]. Le corresponde también, en todas las constituciones, admitir los agentes diplomáticos extranjeros.

d) *Derecho de patronato*

Las constituciones de la Argentina [86, 8)], Bolivia [93, 15) y 16)], Costa Rica [102, 12)], el Paraguay [51, 8)] y el Perú [154, 21) y 23)], encomiendan al presidente de la República el ejercicio del derecho de patronato eclesiástico. El derecho de presentación, aparte del papel que algunos de esos textos atribuyen al Parlamento, corresponde, según todos ellos, al presidente, con la ulterior salvedad en la constitución paraguaya de que la presentación de arzobispos y obispos se hace a propuesta en terna del Consejo de Estado y de acuerdo con el Senado Eclesiástico o el Clero Nacional reunido. En todas estas constituciones tiene además el presidente la facultad de acordar o negar el *exequatur* a los decretos de los concilios y las bulas, breves y rescriptos pontificios en la Argentina —con acuerdo de la Suprema Corte— [86, 8)], Bolivia [93, 17)], Costa Rica [102, 13)], el Paraguay —con acuerdo del Consejo de Estado y la Cámara de Representantes— [51, 8)] y el Perú —con asentimiento del Congreso y oyendo a la Corte Suprema de Justicia si se relaciona con asuntos contenciosos— [154, 26)].

e) *Defensa nacional*

Ya ha quedado señalada la intervención que tiene el Parlamento en lo relativo a los contingentes de las fuerzas armadas y los nombramientos de oficiales superiores. Salvo en esto y en los créditos

presupuestarios requeridos para las fuerzas terrestres, navales y aéreas, la acción del presidente no tiene, en casi ningún texto, en esta materia otros límites que los generales impuestos constitucionalmente al ejercicio de su función.

El presidente de la República es jefe de las fuerzas armadas del país o ejerce la jefatura o mando superior de las mismas según las constituciones argentina [86, 15)], brasileña [74, e)], colombiana —en tiempo de guerra— [115, 8º)], cubana [142, ll)], chilena —con acuerdo del Senado— [72, 14)], dominicana [49], guatemalteca [77, 12)], haitiana [35, a)], hondureña [121, 11)], nicaragüense [214; 218, 1), 2) y 3)], peruana [153], salvadoreña [98], uruguaya [158, 2º)] y venezolana [100, 2º)]. En Bolivia, "el grado de capitán general del ejército es inherente a las funciones de presidente de la República" [94] y corresponde a éste designar al comandante en jefe del ejército [93, 23)].

En Costa Rica [102, 6ª)], el Ecuador [80, 4º)], México [89, VI], Panamá [109, 18)] y el Paraguay [51, 12)] es atribución explícitamente reconocida del presidente de la República disponer de las fuerzas armadas del país.

En Colombia [115, 8º)] y Chile [66], al ejercer el presidente el mando de las fuerzas armadas, deja la presidencia a su sustituto constitucional. En el Perú, se suspende el ejercicio de la presidencia de la República por el hecho de ejercer el presidente en persona el mando de las fuerzas armadas [145, 1º)], mando que no puede tomar sin permiso del Congreso y con la limitación de que —como he señalado al hablar de la responsabilidad—, cuando lo hace, sólo tiene las atribuciones de comandante en jefe, sujeto a las leyes y reglamentos militares y quedando sometido a responsabilidad conforme a ellos [153].

En casi todos los textos estudiados encontramos también preceptos que atribuyen de modo expreso al presidente de la República la organización y distribución de las fuerzas armadas y la concesión de grados militares, con la salvedad, ya aludida de algunos grados superiores, en los cuales, según muchos de los textos, se requiere la aprobación o intervención del Parlamento o corresponde a éste conferirlos. Aun en este caso, las constituciones argentina [86, 16)], boliviana [93, 24)], chilena [72, 7)] y nicaragüense [218, 8)], autorizan al presidente para conferir tales grados en el campo de batalla. Hay que advertir que algunas de las constituciones estudiadas puntualizan

que los ascensos deberán concederse con arreglo a las leyes o por antigüedad, etc.

f) *Hacienda*

Aparte de lo dicho más arriba en relación con el presupuesto, los empréstitos y contratos administrativos y la intervención que en esta materia tiene el Parlamento, la dirección general de la Hacienda Pública está confiada al Ejecutivo. La mayoría de los textos le encomiendan de modo explícito la recaudación, inversión y administración de los fondos públicos.

En varias constituciones encontramos normas detalladas respecto de la hacienda y los presupuestos. Aparte de las mencionadas, es especialmente interesante lo dispuesto por la constitución brasileña, que establece un departamento administrativo organizado por decreto y que funcionará en la presidencia de la República, encargado de estudiar detalladamente los negociados, departamentos y establecimientos públicos, con objeto de proponer modificaciones en los servicios públicos, organizar el anteproyecto de presupuesto y fiscalizar la aplicación del texto publicado [67]. Tal departamento formula anejo al anteproyecto, un cuadro detallado de gastos de cada servicio, departamento, establecimiento o negociado, que se envía a la Cámara de Diputados junto con el proyecto definitivo, pero sólo a título de información "o como suplemento para ilustrar a la Cámara en la votación de las sumas globales" [69, parágrafo primero]. Después de votado el presupuesto, si es alterada la proposición del gobierno, se modifican los cuadros de referencia, de acuerdo con el anterior presupuesto; además, el presidente de la República podrá autorizar, en el transcurso del año, modificaciones de esos cuadros siempre que no excedan para cada servicio de las sumas globales votadas por el Parlamento [69, parágrafo segundo].

En algunos países el Ejecutivo puede, en determinadas circunstancias, abrir créditos extraordinarios o suplementarios. Así, por ejemplo, en Colombia —con acuerdo del Consejo de Ministros y previo dictamen del Consejo de Estado [207], Cuba [260], Nicaragua [292], Panamá [161] y El Salvador [155]. En otras Repúblicas, como la uruguaya, tales créditos requieren una ley especial de iniciativa del Ejecutivo [194].

En la R. Dominicana, "cuando el Congreso esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá disponer, mediante decreto-ley, los traslados o

transferencias de sumas dentro de la ley de Gastos Públicos que exijan las necesidades urgentes del servicio administrativo. . . , con la obligación de someter al Congreso en la próxima legislatura, para su aprobación", las referidas disposiciones [104, párrafo V].

g) *Nombramiento de funcionarios y empleados no dependientes de otros poderes*

Con las salvedades de la intervención parlamentaria y, en ciertos casos, la de otros organismos estatales, en el nombramiento de algunos altos funcionarios, corresponde al Poder Ejecutivo hacer la designación de los funcionarios y empleados que le están subordinados o cuyo nombramiento no esté atribuído a otros órganos del estado. Encontramos disposiciones en este sentido en todos los textos estudiados. En las cartas fundamentales de Colombia [115, 4)], Costa Rica [102, 26)], Chile [72, 5)], R. Dominicana [79], el Ecuador [80, 5)] y Panamá [109, 3º)], se le reconoce de modo especial la facultad de nombrar los gobernadores u otros funcionarios de las entidades administrativas o políticas menores. En algunos de los estados federales le corresponde asimismo el de las autoridades superiores de los territorios federales; así, por ejemplo, en México [89, II]. También tiene atribuciones especiales en relación con la capitalidad o el distrito nacional o federal, de los que es jefe o nombra la autoridad administrativa superior o le está confiada la administración al presidente de la República, en la Argentina [86, 3)], la R. Dominicana [49, 27)], México [89, II], Nicaragua [300] y Venezuela [100, 6º)]. Es de recordar también aquí lo dicho con relación a las facultades del Poder Central de las repúblicas federales, en materia de intervención del Poder Central al tratar de la forma de gobierno.

También atribuyen de modo explícito algunas constituciones al Poder Ejecutivo la concesión de licencias, retiros, jubilaciones, pensiones, disfrute de derechos de montepío, etc., a los funcionarios y empleados. Son ejemplo de tales disposiciones las contenidas en los textos argentino [86, 7)], boliviano [93, 14)], chileno [72, 9)], ecuatoriano [80, 9)], nicaragüense [219, 28)], peruano [154, 11º) y 12º)] y uruguayo [158, 3º)].

C') Intervención en las funciones legislativa y jurisdiccional

1. *Intervención del Ejecutivo en las actividades parlamentarias y en la función legislativa*

a) *Apertura y cierre de sesiones, convocatoria de sesiones extraordinarias, convocatoria de elecciones, etc.*

Corresponden a los presidentes de la República algunas atribuciones relacionadas con la iniciación y el término de las tareas parlamentarias. Por ejemplo, en la constitución argentina [86, 1)], y en la paraguaya [51, 9)], le corresponde abrir las sesiones ordinarias del Parlamento. En Colombia, abrirlas y cerrarlas [113, 1º)], aunque la ceremonia no es esencial para que el Congreso ejerza legítimamente sus funciones [64]. En Costa Rica, el presidente convoca al Congreso en reunión ordinaria [102, 8º)]. Según la carta fundamental mexicana, el presidente de la República "asistirá" a la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso [69]; en Nicaragua, el presidente "presencia" la apertura de las sesiones [215, 1º)] y es también atribución suya "cuidar de que se reúna el Congreso el día señalado por la constitución, dictando con oportunidad las disposiciones necesarias" [215, 11)], y en el Perú, es atribución del presidente "concurrir a la apertura del Congreso en legislatura ordinaria" [154, 5º)] y convocarlo [154, 4º)].

Aparte de esta participación, más ceremonial que efectiva, en la iniciación de las tareas parlamentarias —reflejo de la antigua prerrogativa de convocar el Parlamento—, y que en muchos casos va unida al mandato de presentar un mensaje anual, el Ejecutivo tiene otra intervención más eficaz, representada por la convocatoria a sesiones extraordinarias, que le corresponde en todas las constituciones estudiadas; en Cuba puede convocar al Congreso o sólo al Senado [142, b)]; en México, convoca el presidente cuando lo acuerda la Comisión Permanente [89, XI]. Puede, además, el jefe del Ejecutivo prorrogar las sesiones de las Cámaras en la Argentina [86, 12)], el Brasil [39; 75, e)], Chile [72, 3º)] y el Paraguay [51, 9)]. En Nicaragua, el Congreso puede prorrogar sus sesiones *motu proprio* o a petición del presidente [139].

En el Brasil [39; 75, e)] y Cuba [142, c)], el Presidente de la República puede también suspender las sesiones del Parlamento. En Haití, aplazar la reunión de las Cámaras por dos meses [20].

Corresponde también al primer magistrado convocar elecciones para cubrir las vacantes parlamentarias, no estando reunidas las Cámaras, en Guatemala [77, 21)], Honduras [121, 16)] y Nicaragua [215, 9)]. En el Perú es atribución del presidente de la República convocar a elecciones generales y parciales de diputados y senadores [154, 3º)]. El presidente haitiano puede retrasar las elecciones hasta tres meses [35, d)].

Tiene derecho a disolver la Cámara de Diputados apelando al pueblo contra el acuerdo de exigirle responsabilidades por los actos realizados durante el estado de sitio, el presidente del Brasil [167]. En Haití, el presidente de la República puede disolver el Cuerpo Legislativo en caso de discrepancia entre ambas Cámaras o entre las dos o una de ellas y el Ejecutivo [20]. El presidente de la República paraguaya tiene también la prerrogativa de disolver la Cámara de Representantes [53]. En el Uruguay, el primer magistrado puede disolver las Cámaras si la Asamblea General mantiene por los votos de los dos tercios del total de sus componentes un voto de desaprobación contra uno de sus ministros, objetado por el presidente [141].

Por lo que se refiere al veto, hay que añadir a lo dicho al tratar de la función legislativa (promulgación y veto), que en algunas constituciones se exceptúan de la aprobación o sanción del Ejecutivo y del veto determinadas leyes o resoluciones; por ejemplo, las leyes interpretativas en Bolivia [177] o las constitucionales en el Uruguay [284] y las resoluciones acerca de la acusación de altos funcionarios en Costa Rica [91], Guatemala [61], Honduras [110], Nicaragua [199], El Salvador [81, párrafo 3º)] y México [72, j)]. En algunos otros países se consigue el mismo resultado sin decirlo de modo expreso, porque el veto sólo cabe con respecto de los proyectos de ley. Con excepción de México, en los demás países acabados de mencionar se exceptúan también expresamente del veto una serie de resoluciones de régimen interior o de administración del Parlamento.

b) *Decretos leyes, ordenanzas de necesidad, ejercicio de facultades legislativas delegadas, etc.*

En el Brasil, es atribución del presidente de la República —con refrendo ministerial— "expedir decretos leyes según los artículos 12 y 13" [74, b)]. El primero de los preceptos de referencia determina que el Parlamento puede autorizar al Ejecutivo para promulgar decretos leyes, con las condiciones y en los límites determinados por el acto

de autorización. El segundo, que "en los períodos de receso del Parlamento o de disolución de la Cámara de Diputados podrá, si lo exigen las necesidades del estado, promulgar decretos leyes, sobre las materias de la competencia legislativa de la unión", sin más excepciones que la reforma constitucional, la legislación electoral y la presupuestaria y agunas materias financieras y hacendarias. Además, en el artículo 14 se establece que, sin otros límites que las disposiciones constitucionales, "podrá expedir libremente decretos leyes sobre la organización del gobierno y de la administración federal, el mando supremo y la organización de las fuerzas armadas". En la constitución dominicana, las transferencias de créditos presupuestos en la ley de gastos públicos, cuando no está en sesiones el Congreso, se realizan mediante decreto ley, que debe someterse al Parlamento en la siguiente legislatura [104, párrafo V].

Según la carta fundamental de Guatemala, es deber y atribución del Poder Ejecutivo "emitir durante el receso de la Asamblea las leyes que las circunstancias demanden". Estas leyes deberán ser sometidas a la Asamblea "para su aprobación o improbación durante los primeros quince días de sus próximas sesiones ordinarias" [77, 23)]. En Haití, durante el período en que las Cámaras están disueltas, puede el presidente de la República, en Consejo de Secretarios de Estado, dictar decretos con fuerza legal, los cuales no podrán ser rechazados, al ser sometidos a las Cámaras en su futura reunión, sino por una mayoría de las dos terceras partes de cada Cámara [20].

Los decretos leyes que puede dictar el Poder Ejecutivo paraguayo requieren el parecer del Consejo de Estado y deben ser sometidos a la aprobación de la Cámara de Representantes en el siguiente período ordinario de sesiones [54]. El presidente venezolano puede "decretar en Consejo de Ministros la creación y dotación de los nuevos servicios públicos que fueren necesarios durante el receso de las Cámaras Legislativas" [100, 14)].

Las atribuciones que corresponde al presidente colombiano en estado de sitio le autorizan a dictar, con la firma de todos los ministros, ordenanzas de necesidad, a las que denomina la constitución decretos con fuerza legislativa [113, 8º)]. Tales decretos serán obligatorios, pero el gobierno no puede derogar las leyes por medio de ellos. "Sus facultades se limitan a la suspensión de las que son incompatibles con el estado de sitio" y los decretos dejarán de regir una vez restablecido el orden público [117, párrafos 3º) y 4º)]. El artículo 29 de la constitución mexicana determina que si la suspensión de garantías tuviese

lugar hallándose reunido el Congreso, éste concederá las autorizaciones necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación y que, en caso contrario, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde. Por virtud del decreto del Congreso del 2 de junio de 1942, se ha concedido al Ejecutivo, entre otras, la facultad de "legislar en los distintos ramos de la Administración Pública", dando cuenta al Congreso, al iniciarse cada período ordinario de sesiones, del uso hecho de esas facultades [artículos 5º y 6º].

La constitución de Nicaragua denomina decretos leyes a dos tipos distintos de normas. Por una parte, está prevista la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo, en receso del Congreso, en los ramos de Fomento, Policía, Higiene, Guerra, Beneficencia, Instrucción Pública y Hacienda, con la salvedad de que en esta materia no comprende la facultad de crear impuestos ni la de modificar el presupuesto general de gastos [165]. Por otra parte, el artículo 215, inciso 10, determina que es deber y atribución del Poder Ejecutivo "emitir, en receso del Congreso, decretos leyes en uso de delegación legislativa o en los casos de urgencia y necesidad públicas. En estos últimos casos los decretos leyes deberán ser sometidos al Congreso en los primeros quince días de sus próximas sesiones ordinarias". Es decir, que, a pesar de que se emplea la misma denominación, tienen un tratamiento distinto unas y otras normas y lo mismo ocurre con las dictadas durante el estado de emergencia económica [163, 6)].

En Panamá, la Asamblea Nacional puede revestir *pro tempore* al presidente de la República de facultades extraordinarias para fines específicos, facultades que deberá ejercitar con acuerdo de una comisión especial de la Asamblea [88, 20)]; y aunque no se puntualiza en ese precepto ni en el concordante hasta dónde pueden llegar tales facultades, cabe apoyar en ellos una delegación de facultades legislativas y así se ha hecho en la práctica.

En algunos otros países se prohibe expresamente toda delegación de facultades extraordinarias o se establece que las legislativas son indelegables.

2. *Intervención en la administración de justicia*

a) *Auxilio y vigilancia*

Algunos de los textos estudiados establecen de modo explícito que los presidentes de la República o los Poderes Ejecutivos tienen como obligación o atribución hacer cumplir las sentencias de los tri-

bunales o prestar al Poder Judicial los auxilios necesarios para el cumplimiento de su misión. Así ocurre, por ejemplo, en las constituciones boliviana [94, 12)], colombiana [114, 2º)], guatemalteca [77, 6º)], hondureña [121, 17)], mexicana [89, XII], nicaragüense [215, 2)], peruana [154, 14)] y uruguaya [158, 24)]. En Cuba corresponde al presidente de la República, asistido del Consejo de Ministros, "cumplir y hacer cumplir cuantas reglas, órdenes y disposiciones acuerde y dicte el Tribunal Superior Electoral" [142, n)].

También encontramos en algunas constituciones iberoamericanas preceptos que encomiendan a las autoridades ejecutivas la misión de velar porque se administre pronta y debida justicia, o por la conducta del personal encargado de la función jurisdiccional: son ejemplo de tales normas las disposiciones contenidas en los artículos 114, 2º) de la constitución colombiana, 72, 4º) de la chilena, 77, 3º) de la guatemalteca, 217, 1º) de la nicaragüense y 154, 15) de la peruana.

Algunos textos establecen de modo explícito la prohibición de que el Ejecutivo se arrogue facultades jurisdiccionales o se avoque el conocimiento de ninguna causa encomendada al Poder Judicial, tanto si se trata de procedimientos pendientes, como de aquellos en que haya recaído sentencia firme. Son ejemplo de estas disposiciones el artículo 95 de la constitución argentina y el 87 de la paraguaya. En otras constituciones, como la peruana [228], existe la misma prohibición como consecuencia de la general que se extiende a todo otro poder u órgano estatal.

b) *Nombramiento de jueces, magistrados y fiscales*

En muchos de los textos estudiados corresponde al Ejecutivo la designación de jueces, magistrados o fiscales de todos los tribunales o de los superiores o alguna intervención en los nombramientos de los mismos.

Por lo que se refiere a los magistrados de los Tribunales o Cortes Supremas de Justicia, es facultad del presidente de la República o del Poder Ejecutivo designarlos en Chile [72, 6º)] —de una lista de cinco individuos hecha por la Corte Suprema [83]—; Haití [43] y el Paraguay —con acuerdo del Consejo de Estado [51, 3)]—. Le corresponde también la designación, pero con acuerdo del Parlamento o de la Cámara alta, en la Argentina [86, 5)], el Brasil [98], Cuba [142, h)] y Panamá [109, 15)]. En Cuba, el nombramiento se hace a propuesta en terna de un colegio electoral de nueve miembros, de-

signados cuatro de ellos por el pleno del Tribunal Supremo, tres por el presidente de la República y dos por la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana [180]. En México, el presidente nombra los ministros de la Suprema Corte de Justicia, sometiendo los nombramientos a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente [89, XVIII; 76, VIII)] y a los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios, con aprobación de la Cámara de Diputados o la Comisión Permanente [89, XVII; 74, VI].

En algunos países en que el nombramiento es atribución del Parlamento, corresponde al presidente proponer ternas o listas a la consideración del Legislativo. Así ocurre en Colombia, donde la Cámara de Representantes nombra cinco de los magistrados de la Corte Suprema [96, 3º)] y el Senado cuatro [92], de ternas propuestas por el presidente de la República, y en el Perú, donde los vocales de la Corte Suprema son elegidos por el Congreso entre diez candidatos propuestos por el Poder Ejecutivo [222].

También corresponde al presidente de la República nombrar o intervenir en el nombramiento de magistrados y jueces de los tribunales inferiores en Chile —ministros de las Cortes de Apelaciones, a propuesta en terna de la Corte Suprema; jueces letrados, a propuesta en terna de las Cortes de Apelaciones [83]—, Guatemala —jueces de primera instancia, distribución de magistrados propietarios y suplentes [77, 4º) y 5º)]—, Haití [43], el Paraguay —con acuerdo de la Corte Suprema [51, 5º)]— y el Perú —vocales de las Cortes Superiores a propuesta, en terna doble, de la Corte Suprema y jueces de primera instancia, a propuesta, también en terna doble, de la respectiva Corte Superior— [223]. También el presidente argentino nombra a los miembros de los tribunales federales inferiores [86, 5)], con acuerdo del Senado.

Hay que advertir, además, que, en algunos países, no estando reunidos los Parlamentos, corresponde al presidente la designación para los cargos judiciales que, en período de sesiones, es de competencia parlamentaria.

Con respecto a los representantes del Ministerio Público, corresponde al presidente de la República nombrar libremente al procurador general o fiscal de la Corte o Tribunal Supremo, en el Brasil [99], Colombia [114, 1)], Cuba [188], Haití [43], México —al procurador general de la República y al procurador general de justicia del Distrito Federal y Territorios— [89, II], Nicaragua [234] y El Salvador [131]. En el Uruguay, el presidente nombra al fiscal de

Corte con venia del Senado o de la Comisión Permanente, otorgada por el voto de las tres quintas partes del total de miembros [158, 14)]. En Bolivia lo nombra también el presidente de la República, a propuesta en terna del Senado [94, 18)]. En Chile nombra el presidente los fiscales de la Corte Suprema de una lista de cinco individuos propuesta por la misma Corte [83]. En el Perú el presidente propone a los fiscales de la Corte Suprema de Justicia en idénticas condiciones que a los vocales de la misma [222].

También corresponde al presidente el nombramiento de fiscales de tribunales inferiores en Colombia [114, 1)], Guatemala —fiscales de la Corte de Apelaciones [52, 9º)], Haití [43], El Salvador [131]—; el Uruguay —fiscales letrados, salvo los de gobierno y hacienda, en iguales condiciones que el fiscal de Corte— [159, 14)]. Interviene el Poder Ejecutivo panameño en el nombramiento de los funcionarios del Ministerio Público —con excepción del procurador general de la nación y sus suplentes, que son nombrados por la Asamblea Nacional—; los cuales son designados por su superior jerárquico con aprobación del Poder Ejecutivo [142]. En el Perú, los fiscales de las Cortes Superiores y los Agentes Fiscales son nombrados por el presidente de la República, en las mismas condiciones que los vocales de aquéllas y los jueces de primera instancia [223].

También puede el presidente nombrar, no estando reunidos los Parlamentos, según algunas constituciones, a los fiscales y agentes del Ministerio Público cuyos nombramientos son de competencia del Parlamento cuando éste se halla reunido.

c) *Amnistías e indultos*

Sin perjuicio de la facultad que corresponde al Parlamento, el presidente de Bolivia puede dar amnistías por delitos políticos [94, 13)]. También es atribución del presidente de Costa Rica conceder amnistías e indultos generales por delitos políticos [102, 20)]. En Haití, el presidente de la República "concede toda amnistía" [35, j)]. Puede concederla por delitos políticos el de Nicaragua, no estando reunido el Congreso [217, 3)]. En el Paraguay, la iniciativa en esta materia se encuentra expresamente limitada al Poder Ejecutivo [76, 10)]. En el Brasil, ejercer el derecho de gracia es una de las prerrogativas del presidente de la República [75, f)].

Por lo que hace al indulto, con mayor o menor extensión, es

facultad que está reconocida al Ejecutivo o a su jefe en casi todas las constituciones estudiadas.

C) Poder judicial

La extensión que ha alcanzado este trabajo, me obliga a reducir al mínimo —aun a trueque de perder la debida proporción con las otras partes del mismo— las observaciones acerca de los órganos a los que corresponde, en principio, la función jurisdiccional.

A') Disposiciones constitucionales respecto a su organización

Todos los textos estudiados atribuyen tal función a un alto tribunal y una serie de tribunales inferiores, agrupados —por regla general— bajo la rúbrica de Poder Judicial. Así ocurre en la Argentina [sec. III], Bolivia [sec. XVI], el Brasil [90 *ss.*], Costa Rica [título X], Cuba [título XIV], Chile [cap. VII], R. Dominicana [título IX], el Ecuador [título XI], Guatemala [título V], Honduras [título VII], México [cap. VI], Nicaragua [título VII], Panamá [título X], el Paraguay [80 *ss.*], el Perú [título XIII], El Salvador [título VIII], el Uruguay [sec. XV] y Venezuela [título VIII]. En Colombia la constitución no habla de Poder Judicial, sino de "Administración de Justicia" [título XV]. En Haití, se emplea la fórmula "del Cuerpo Judicial" [título VII], aunque en el artículo 14 se utiliza la de Poder Judicial.

Aparte de las funciones jurisdiccionales de los Parlamentos, hay otros órganos del estado que ejercen algunas de este tipo y que no están incluídas en los epígrafes relativos al Poder Judicial. Por ejemplo, los Tribunales de Cuentas no forman parte, por lo general, del Poder Judicial; el Consejo de Estado colombiano [137, 3ª)], que desempeña las funciones de Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y su homónimo ecuatoriano que, entre otras atribuciones, tiene también la de conocer y decidir las cuestiones contencioso-administrativas [97, 9º)], tampoco están incluídos dentro de los títulos relativos al Poder Judicial de las respectivas constituciones. En el Uruguay, la jurisdicción contencioso-administrativa se ejerce por el tribunal de este nombre [sec. XVII], que la constitución trata fuera del Poder Judicial. En la mayor parte de los países que tienen establecidos tribunales o jurados de elecciones, tampoco forman éstos parte del Poder Judicial. Así ocurre en Chile [cap. VI], Nicaragua [título XI], el Perú [88], el Uruguay [sec. XVIII].

a) *Cortes o Tribunales Supremos*

El organismo jurisdiccional superior recibe los nombres de Tribunal Supremo de Justicia en Cuba [171], Tribunal de Casación en Haití [42], Supremo Tribunal Federal en el Brasil [90], Corte Federal y de Casación en Venezuela [118], Corte Suprema en Bolivia [135], Chile [83], el Ecuador [100] y el Paraguay [80], Suprema Corte de Justicia en la R. Dominicana [57] y el Uruguay [209], Suprema Corte de Justicia de la Nación en México [94] y Corte Suprema de Justicia en la Argentina [94], Colombia [142], Costa Rica [114], Guatemala [85], Honduras [129], Nicaragua [239], Panamá [127], el Perú [221] y El Salvador [109].

Su composición es también muy variada, por lo que al número de miembros se refiere. Muchos de los textos dejan a la ley la determinación del mismo. Entre las constituciones que fijan el número de jueces o magistrados del más alto tribunal, varía éste entre los tres miembros que constituyen la Corte Suprema paraguaya [81] y los veintiuno que constituyen la Suprema Corte de Justicia de la Nación mexicana [94]. En la carta fundamental cubana se establece que una de las Salas del Tribunal Supremo constituirá el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales que "cuando conozca de asuntos constitucionales... no podrá estar integrada por menos de quince magistrados" [172].

Por lo que hace a las condiciones de capacidad exigidas para pertenecer al más alto organismo jurisdiccional, hay también bastante variedad. Algunos textos, como el chileno [82] y el peruano [221], dejan la materia a la ley. Pero, por lo general, se exige la nacionalidad por nacimiento, salvo en la Argentina —donde sólo se requieren las condiciones exigidas para ser senador [97; 47]— y Costa Rica —llevar cuatro años naturalizado— [123], el goce de los derechos de ciudadano o el de sufragio y una edad mínima que oscila entre los treinta años en la Argentina, Costa Rica, R. Dominicana, Guatemala, Honduras y Venezuela y los cuarenta en Cuba, Nicaragua y el Uruguay. Bolivia, el Brasil, Colombia, el Ecuador, México, Panamá, el Paraguay y El Salvador, exigen una edad mínima de treinta y cinco años. En algún texto hay también una edad máxima, bien por disponerlo así expresamente la constitución con respecto de los jueces o magistrados de los más altos tribunales, o por establecerse una edad para la jubilación de todo el personal judicial.

Todas las constituciones que fijan en su texto los requisitos aña-

den el de ser abogado, o licenciado o doctor en derecho, y, por lo general, un plazo de ejercicio de la profesión. La única excepción está representada por la carta fundamental brasileña, que determina que los miembros del Supremo Tribunal Federal habrán de ser "de notable saber jurídico" [98], aunque no exige que sean abogados. En muchos de los textos se exige, además, la concurrencia de cualificaciones morales un tanto imprecisas —"buen crédito", "limpia reputación", etc.—. En algún caso el plazo de ejercicio de la profesión de abogado se presenta como alternativa con el desempeño de cargos judiciales o del Ministerio Público o la enseñanza del derecho.

La constitución de Costa Rica exige un capital de tres mil colones o una fianza equivalente para ser magistrado del más alto tribunal.

Por lo que se refiere al nombramiento, véase lo dicho más arriba con respecto de las atribuciones del Parlamento y del Ejecutivo.

En materia de incompatibilidades, casi todas las constituciones tienden a hacer que el ejercicio de los cargos jurisdiccionales excluya toda otra función retribuída o incluso toda otra función pública. Tal fin persiguen las cartas fundamentales brasileña [92], colombiana [143], costarricense [125], cubana [170; 207], dominicana [60], ecuatoriana [110], guatemalteca [86], mexicana [101], nicaragüense [255], panameña [130], peruana [226], salvadoreña [123] y uruguaya [227]. Unas de estas disposiciones se refieren a todas las funciones dependientes del Poder Judicial; otras, sólo a los Tribunales Superiores. En alguna de ellas no se trata de incompatibilidad, sino de prohibición de nombramiento. En muchos de los textos citados aparecen algunas excepciones a la incompatibilidad, relativas al ejercicio de funciones docentes o la participación en comisiones de investigación, actividades científicas o literarias, etc.

Son pocas las disposiciones específicas sobre incapacidades: la relativa a los clérigos se encuentra —en forma de condición de capacidad— en Costa Rica [123, 4)], Guatemala [86] y El Salvador [115, 1)]. En algún otro texto la misma incapacidad resulta de la prohibición de que los clérigos ocupen cargos públicos. Honduras impone las mismas causas de incapacidad establecidas para el cargo de secretario de estado [132]. En algunos textos se prohibe que simultáneamente formen parte del más alto tribunal quienes estén ligados por parentesco de grado próximo.

En lo que respecta a la duración del cargo, es al parecer vitalicio en la Argentina [96], Cuba [200], Brasil [91] y Chile [85] —su-

jeto, claro está, a la excepción clásica *quamdiu se bene gesserint* y a la posibilidad de jubilación—. En Colombia me parece encontrar una incongruencia entre el texto del artículo 143, según el cual "el empleo de magistrado de la Corte Suprema será vitalicio", y el 144, que determina que "el período de los magistrados de la Corte Suprema será de cinco años", aunque podrán ser reelegidos indefinidamente. El mandato dura diez años en Bolivia [145], Haití [43], Panamá [127] y el Uruguay —donde no pueden ser reelegidos hasta pasados cinco años— [213]; seis en el Ecuador [110], Honduras [136], México [94] y Nicaragua [251]; cinco en Colombia —a tenor del mencionado artículo 144—, el Paraguay [83] y Venezuela [121]; cuatro en Costa Rica [125] y Guatemala [87], y tres en El Salvador [117]. Por lo general, las cartas fundamentales determinan explícitamente que los magistrados de los más altos tribunales de cada país conservan el cargo durante el período para el que fuesen nombrados mientras observen buena conducta, con la salvaguardia de que no pueden ser suspendidos o separados de sus cargos sino con arreglo a un procedimiento debidamente establecido. También es regla general la posibilidad de reelección o nueva designación.

En algunas constituciones, como las de Nicaragua [252] y Panamá [139], los magistrados tienen determinadas inmunidades, del mismo tipo que las reconocidas a los parlamentarios.

No me es posible entrar en el examen de las atribuciones jurisdiccionales que corresponden a las Cortes o Tribunales Supremos en cuanto tribunales de apelación, casación, revisión, etc. Me limitaré a un breve esquema de las demás.

Les corresponde exigir la responsabilidad criminal de los altos funcionarios del estado acusados o sancionados por el Parlamento en Bolivia [69, 1ª); 65], el Brasil [101, b)], Colombia [148, 4ª)], Costa Rica [73, 9º)], R. Dominicana [61, 1)], Honduras [144, 2)], Nicaragua [257, 10)], El Salvador —en apelación de las sentencias dictadas por la Cámara de Segunda Instancia— [177] y Venezuela [123, 1º)]. Cuando el Senado cubano juzgue al presidente de la República, el tribunal se integrará con todos los senadores y todos los miembros del Tribunal Supremo [122, a)], y en todos los casos en que el Senado se constituya en Tribunal, estará presidido por el presidente del Tribunal Supremo [122, c), párrafo segundo]. En Haití, el presidente del Tribunal de Casación constituye, con los del Senado y la Cámara de Diputados, la Alta Corte de Justicia encargada de juzgar a los altos funcionarios del estado [14]. En el Uruguay correspon-

de a la Suprema Corte de Justicia juzgar a todos los infractores de la constitución [215, 1ª)].

Corresponde también a la Suprema Corte o el órgano equivalente, juzgar a otros altos funcionarios no acusados por los Parlamentos, en Bolivia [143, 6ª)], el Brasil [101, a) y b)], Colombia [148, 5ª)], la R. Dominicana [61, 1)], Honduras [144, 4º)], el Uruguay [215, 1º)] y Venezuela [123, 1º), 2º) y 4º)].

En varios textos se atribuye al más alto tribunal jurisdicción sobre todos o algunos de los asuntos regulados por el Derecho internacional. Por ejemplo, en Honduras, es atribución suya conocer de las causas que deban juzgarse con arreglo al Derecho internacional [144, 5º)]. En la Argentina [100; 101], Colombia [148, 6ª)], Nicaragua [257, 14)], el Uruguay [215, 1º)] y Venezuela [123, 3º)], le corresponde intervenir en los asuntos concernientes a embajadores, ministros o cónsules extranjeros acreditados en el país. En algunas constituciones compete al Tribunal o Corte Suprema juzgar los casos de presas, etc.

En el Brasil corresponde al presidente del Tribunal Supremo dar el *exequatur* a las cartas rogatorias de las justicias extranjeras [102]. En Nicaragua, es atribución de la Corte Suprema de Justicia conocer de la extradición y de la homologación de sentencias extranjeras [257, 14)]. En Venezuela, la Corte Federal y de Casación declara la fuerza ejecutiva de las sentencias extranjeras [123, 13)]. El hecho de que otras constituciones no consignen expresamente esta atribución, no implica, naturalmente, que no pueda serles encomendada por las leyes.

En lo que respecta a problemas internos, varios textos les atribuyen la solución de las cuestiones de competencia, conflictos de atribuciones, conflictos entre los diversos órganos estatales o entre los centrales y los locales, etc. En Bolivia [143, 7)] y Venezuela [123, 11), 12) y 14)] corresponde a los más altos tribunales el ejercicio de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por lo que hace a la jurisdicción constitucional, me remito a lo dicho al tratar de las consecuencias jurídicas de la rigidez constitucional.

Son bastantes las funciones administrativas que tienen las Cortes Supremas. En Bolivia, decreta los presupuestos del ramo judicial "ordenando su pago a la Tesorería nacional" [143, 3ª)]. En Nicaragua prepara el proyecto de presupuesto del Poder Judicial [257, 8)] y análoga función tienen los más altos tribunales de El Salvador [112, 12)] y el Uruguay [215, 3)]. En Honduras hay una Tesorería

especial de Justicia [148]. En el Brasil la constitución establece una garantía para los pagos debidos por la Hacienda Federal en virtud de sentencias de los tribunales: las sumas se consignan al Poder Judicial y es el presidente del Supremo Tribunal Federal el que libra las órdenes de pago [95].

En varios países corresponde al más alto tribunal de la nación representar, dirigir o ejercer una superintendencia o autoridad disciplinaria sobre el aparato judicial (Bolivia [143, 1)], Chile [86], R. Dominicana [61, 4)], México [96], Nicaragua [257, 3)], el Paraguay [88], El Salvador [112, 12)] y el Uruguay [215, 2)].) En Guatemala [85], el presidente del Poder Judicial lo es también de la Corte Suprema de Justicia y análogo precepto hay en Nicaragua [256].

Es también atribución del más alto tribunal de la nación nombrar o intervenir en el nombramiento y, a veces, en la destitución, enjuiciamiento, concesión de licencias, etc., de los magistrados o jueces de los tribunales inferiores de Bolivia [143, 2)], Colombia [155], Costa Rica [118], Cuba —por medio de la Sala de Gobierno— [181], Honduras [144, 7)], México [97, párrafo primero], Panamá [131], el Paraguay —designación del Poder Ejecutivo con acuerdo de la Corte Suprema— [84], el Perú —vocales de las Cortes Superiores, propuesta de la Corte Suprema en terna doble al Ejecutivo; jueces, igual propuesta hecha por la Corte Superior respectiva [223], y ratificación por aquélla en ambos casos [224]—, El Salvador [112, 2)] y el Uruguay —miembros de los tribunales de apelaciones, con aprobación del Senado [215, 4º)] y jueces letrados [215, 5º)]—. Nombra también en varios países a los funcionarios y empleados dependientes de él o del Poder Judicial; en algunos, tiene asimismo la función de autorizar el ejercicio profesional de los abogados o el nombramiento de notarios, procuradores, etc. En el Uruguay, nombra a los defensores de oficio permanentes [215, 6º)].

El más alto tribunal nacional forma su reglamento interior según las constituciones argentina [99], cubana —por intermedio de la Sala de Gobierno— [181], hondureña [144, 1º)], nicaragüense [257, 1º)], paraguaya [93], salvadoreña [212, 1)]. En algunos países esta facultad reglamentaria se extiende no sólo al más alto tribunal de la nación, sino también a algunos de los tribunales inferiores.

En Cuba, el presidente de la República nombra al del Tribunal Supremo y a los presidentes de sala, a propuesta del pleno de aquél, aunque los nombramientos deben recibir, además, la aprobación del

Senado [180]. En Honduras, la presidencia de la Corte Suprema de Justicia corresponde cada año a un magistrado por turno de antigüedad en el servicio del tribunal [143]. En Colombia [145], México [97], Nicaragua [256] y Panamá [128], corresponde a la Corte Suprema la elección de su presidente.

Sobre la participación de los tribunales superiores o del Poder Judicial en la función legislativa, es de recordar lo dicho al tratar de la iniciativa, tramitación y promulgación de la ley. Hay que añadir a ello que, en Nicaragua, aparte de la iniciativa de las leyes que corresponde a la Corte Suprema, tiene ésta una iniciativa especial para proponer el establecimiento de tribunales inferiores [242]. La Corte Suprema de Justicia salvadoreña, aparte de la iniciativa general que le corresponde, puede pedir a la Asamblea Nacional el cambio o modificación del sistema de administración de justicia que, con respecto a los jueces de paz, establece la carta fundamental [126].

b) *Otros tribunales*

No cabe entrar en el detalle de la organización que tienen en cada uno de los países, ya que en gran parte se debe a las circunstancias de cada uno de ellos y la enorme variedad que presenta hace imposible el intento.

Varias de las constituciones dejan a la ley ordinaria la materia (Argentina [94], Costa Rica [114], Chile [80], Panamá [131], el Paraguay [80] y Venezuela [118]). Otras hablan de algunos de los tribunales inferiores y dejan todo lo relativo a los demás a la ley.

La constitución boliviana habla de Cortes de Distrito [135], jueces de partido e instructores [145]; la brasileña de tribunales de apelaciones [103] y justicias de paz [104]; la colombiana, de Tribunales Superiores de Distrito [153] y de la posibilidad de establecer Tribunales de Comercio [163]; la dominicana regula las Cortes de Apelaciones, los Tribunales de Tierras, los jueces de primera instancia y las alcaldías [57]; la ecuatoriana se refiere a las Cortes Superiores [100]; la guatemalteca habla de Tribunales de segunda instancia, jueces letrados y Tribunal de lo Contencioso [85] y Cortes de apelaciones [86]; la haitiana, de Tribunales civiles y Tribunales de paz [42]. La carta fundamental de Honduras regula las Cortes de apelación [129], los jueces de letras departamentales y seccionales y los jueces de paz [134]; la de México, habla de Tribunales de circuito, juzgados de distrito [94] y Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y

de los Territorios [74, VI]; la de Nicaragua establece Cortes de apelaciones [239], juzgados de distrito y juzgados locales [242], y Tribunales y jueces de lo contencioso [243]; la del Perú, Cortes Superiores, juzgados de primera instancia, juzgados de paz letrados y juzgados de paz [221]; la salvadoreña regula las Cámaras de tercera y segunda instancia [114], los jueces de primera instancia [119] y los de paz [126]; la uruguaya establece Tribunales de apelaciones [217], juzgados letrados [220] y jueces de paz y de distrito [223].

Muchos de los textos citados apenas hacen sino determinar que existirán esos tribunales. Otros los regulan con mayor detalle. Es imposible entrar en el examen de las condiciones de capacidad, incapacidades e incompatibilidades, nombramientos, plazo de mandato, etc. Se observa en todas estas materias un cierto paralelismo con las disposiciones relativas a los mismos problemas en los más altos tribunales de cada país. Me parece notar una tendencia interesante hacia la creación de la carrera judicial que ha sido establecida de modo explícito por la constitución de Cuba [175].

Hay que advertir que algunas constituciones prevén, además, la existencia de tribunales militares. Así, por ejemplo, los textos del Brasil [90, c); 111 *ss.*], Haití [47], Honduras [174], Nicaragua [341], El Salvador [173] y el Uruguay [229].

El "bastardo de la Revolución" —el jurado— aparece también en algunos textos, que lo establecen en el procedimiento seguido en algunas materias o determinan la posibilidad de que sea implantado por las leyes. Ejemplos, las constituciones argentina [102], colombiana [162], haitiana [44], nicaragüense [46], panameña [134], salvadoreña [127] y uruguaya [13].

c) *El Ministerio Público*

No son muchas ni, por lo general, muy detalladas, las disposiciones constitucionales que a él se refieren. No hay tampoco uniformidad en los textos que le consagran algunos artículos, ni siquiera por lo que se refiere a su colocación dentro de la carta fundamental. Mientras las de Bolivia [142; 146; 147], el Brasil [99], Cuba [sec. V del tít. XIV], R. Dominicana [58, párrafo III; 59], Guatemala [86] y México [102], incluyen esos preceptos dentro de los títulos, capítulos o epígrafes relativos al Poder Judicial o a la administración de de justicia, en otras constituciones forman un título aparte; así ocurre en las de Colombia [XIV], Panamá [XI], El Salvador [IX] y

Venezuela [VII]; en la nicaragüense figuran como capítulo IV del título VI, dedicado al Poder Ejecutivo. Esta disparidad es explicable, ya que el Ministerio Público constituye un punto de enlace entre los órganos jurisdiccionales por una parte y los administrativos o ejecutivos —y en ocasiones los legislativos— por otra.

En casi todos los textos estudiados hay algún precepto acerca del nombramiento del procurador general o el fiscal del Tribunal o Corte Suprema. Corresponde hacer éste a la Asamblea Nacional guatemalteca [52, 9º)] y a su homónima panameña [142], al Congreso peruano entre diez candidatos propuestos por el Ejecutivo— [222] y al venezolano [114] y a los presidentes de la República en Bolivia —a propuesta del Senado— [147], el Brasil [99], Colombia [114, 1º)], Cuba [188], Chile —de una lista de cinco individuos nombrados por la Corte Suprema— [83], Haití [43], México [89, II], Nicaragua [234] y El Salvador [131].

En cuanto a condiciones de capacidad, exigen de modo explícito que tenga las requeridas para ser juez o magistrado del más alto tribunal de justicia de la nación, los textos constitucionales boliviano [142], brasileño [99], cubano [190], dominicano [59], guatemalteco [86], mexicano [102], panameño [143] y salvadoreño [131]. En Nicaragua se exige que el nombramiento recaiga en "abogados de reputación intachable, mayores de treinta años de edad, nicaragüenses, de carrera profesional de más de cinco años" [234]. En Venezuela, el procurador general de la nación "deberá ser venezolano por nacimiento, de estado seglar, mayor de treinta años, abogado de la República y estar en posesión de sus derechos civiles y políticos" [113]. En Haití se deja a la ley esta cuestión [43].

El período de ejercicio del cargo de estos funcionarios es de diez años en Bolivia [147], tres en Colombia [140] y seis en Panamá [142]. En Venezuela debe ser nombrado por el Congreso "en los primeros treinta días de sus sesiones en el año en que comience el respectivo período constitucional y durará en sus funciones por todo el período [114]. Es de igual duración que el mandato presidencial en Nicaragua [234]. En Bolivia no puede ser destituído sino en virtud de sentencia condenatoria pronunciada por la Corte Suprema [147]. En Panamá sólo puede suspendérsele en los casos y formas previstos por la ley, y la destitución no puede hacerse sino en virtud de sentencia por delito o falta grave contra la ética judicial [132]. En el Brasil, el presidente puede cesarlo a su arbitrio [99]; en Colombia es también facultad del presidente la remoción [114, 1º)]. Lo mismo sucede

en Cuba [188]. En México los funcionarios del Ministerio Público pueden ser removidos por el Ejecutivo de acuerdo con la ley respectiva [102]. El presidente de Nicaragua puede remover al procurador general de la República por resolución fundada en justos motivos [234].

Por lo que hace a los grados inferiores del Ministerio Público, son muy escasas las disposiciones constitucionales. En Bolivia, "el Ministerio Público se ejerce a nombre de la nación por las comisiones que designen las Cámaras Legislativas, por el fiscal general y demás funcionarios a quienes la ley atribuye dicho ministerio" [146]. En Colombia hay un precepto análogo [138], y corresponde al presidente de la República su nombramiento y remoción [114, 1º)]. Según la constitución chilena, los fiscales de las Cortes de apelaciones son designados —como los ministros de las mismas— por el presidente de la República, a propuesta en terna de la Corte Suprema [83, párrafo segundo]. En México "la ley organizará el Ministerio Público de la federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo" [102, párrafo primero]. En Guatemala se deja también a la ley la determinación de los funcionarios que hayan de integrar, junto con el procurador general de la República, el Ministerio Público [233], así como la determinación de su período y atribuciones [237]. Los fiscales de las Cortes Superiores peruanas son nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta, en terna doble, de la Corte Suprema; los agentes fiscales, a propuesta, en terna doble, de la respectiva Corte Superior [223]. Los nombramientos deben ser ratificados por la Corte Suprema [224].

Cuba ha establecido la carrera fiscal. Sus funcionarios son inamovibles e independientes [188], ingresan por oposición, y los ascensos, traslados, jubilaciones, etc., se harán de acuerdo con la ley [189]. Hay también un cuerpo de abogados del estado [191]. En Panamá el Ministerio Público será ejercido por el procurador general y "por los fiscales y personeros y por los demás funcionarios que designe la ley", y cada agente tendrá dos suplentes [140]. El nombramiento corresponde al funcionario inmediatamente superior en jerarquía con la aprobación del Poder Ejecutivo, y la ley determina el período de ejercicio del cargo [142]. En Venezuela el procurador general de la nación "tendrá bajo su dirección uno o más abogados de su libre elección, así como los demás empleados de su dependencia" [115].

Sólo en las constituciones mexicana [102] y panameña [141] he encontrado normas detalladas acerca de las funciones del Ministerio

Público. La venezolana regula también con detalle las del procurador general [116].

B') La función jurisdiccional

Salvo en las constituciones del Brasil y Panamá, en todas las demás estudiadas aquí se afirma de modo expreso que su ejercicio corresponde a los tribunales. La fórmula empleada es, por lo general, la de que les corresponde o ejercen el poder judicial. En algunos textos, como, por ejemplo, los de Guatemala [88], Honduras [141], Nicaragua [258] y El Salvador [109], se atribuye además a los tribunales la facultad de hacer ejecutar lo juzgado. En Panamá [138] y el Paraguay [87] se establece la posibilidad de que las autoridades administrativas puedan administrar justicia en determinados asuntos, en la forma que determine la ley.

Con respecto al modo de ejercer la función, no son muchas las normas que encontramos en los textos iberoamericanos. En Guatemala [91] y Nicaragua [260] se determina que en ningún juicio habrá más de dos instancias y que el juez que haya actuado en una de ellas no podrá intervenir en la otra ni en casación. También en Honduras [138] se ordena que ningún juez pueda actuar en dos instancias de una misma causa.

La publicidad de los juicios —con las naturales excepciones— está preceptuada en principio en las constituciones de Bolivia [138], el Ecuador [106], Honduras [94], Nicaragua [264] y el Perú [227]. El de la gratuidad de la justicia se encuentra establecido en los textos constitucionales de Bolivia [135], Cuba [170], Nicaragua [259] y Panamá [134]. El uruguayo preceptúa lo mismo para los pobres [230]. Las cartas fundamentales colombiana [161], ecuatoriana [106], paraguaya [91] y peruana [227] prescriben que las sentencias serán motivadas o fundadas en la constitución y la ley.

La independencia judicial en el ejercicio de sus funciones —generalmente con el aditamento de que los jueces y magistrados no están sometidos sino a la constitución y a las leyes— aparece reconocida de modo explícito en las constituciones boliviana [136], cubana [170], nicaragüense [265] y panameña [126] —aunque en el último de los preceptos citados los tribunales inferiores "están obligados a acatar y cumplir las decisiones que dicten sus superiores jerárquicos al revocar o reformar las resoluciones de aquéllos en virtud de los recursos legales"—; también la constitución paraguaya hace el reconocimiento ex-

preso de la independencia de los jueces y magistrados, añadiendo la garantía de que "los que atenten contra la independencia de los magistrados judiciales. . . , además de sufrir las penas que fija el Código penal, quedarán inhabilitados para ejercer toda función pública por cinco años" [87].

Reconocen explícitamente a los jueces y magistrados el derecho a no ser depuestos, suspendidos, etc., durante el tiempo para el que fueren nombrados —siempre que observen buena conducta—, las constituciones de la Argentina [96], Bolivia [145], el Brasil [91, a)], Colombia —para los magistrados de la Corte Suprema [143] y los Tribunales Superiores [154]—, Cuba [181], Chile [85], el Ecuador [109], Haití [43], México [94], Panamá [132], el Paraguay —la ley establecerá las condiciones para la inamovilidad— [82], El Salvador —para los jueces de primera instancia— [122], el Uruguay —para los miembros de los Tribunales de apelaciones [219] y los jueces letrados [222]—. Generalmente tales preceptos van acompañados del que establece la responsabilidad de los funcionarios del Poder Judicial. Según los textos bolivianos [145], brasileño [91, b)] y colombiano [160], tampoco pueden los jueces o magistrados ser trasladados.

La constitución guatemalteca, sin garantizar de modo expreso la inamovilidad judicial, establece el principio de la responsabilidad personal de los encargados de administrar justicia por toda infracción de la ley, con arreglo a la de responsabilidad del Poder Judicial [92]. La nicaragüense determina que no podrá suprimirse o disminuirse los sueldos correspondientes al Poder Judicial ni demorarse el pago de los mismos [262]. En la constitución costarricense encuentro una redacción extraña, no sé si debida a un localismo o a una errata; en cualquier caso, el texto coincide en las dos colecciones que he manejado. Dice así: "A los funcionarios que administren justicia *podrá* suspendérseles en sus destinos sin que preceda declaratoria de haber lugar a formación de causa; *ni deponérseles*, sino en virtud de sentencia ejecutoriada" [116]. (Cursiva mía.)

Quiero recoger, por último, una disposición de la carta fundamental peruana [230], según la cual "el estado indemnizará a las víctimas de los errores judiciales en materia criminal, previo el juicio de revisión en la forma que determine la ley".