

derechos individuales, realiza una agresión al derecho, y por ende a la sociedad civil, aunque paradójicamente la agresión a la sociedad civil esté legitimada a través de la exaltación de la figura de la sociedad, presentada como un organismo vivo que al crecer y desarrollarse se identifica plenamente con los designios de la cabeza del cuerpo.

Lo anterior permite establecer que la figura del organismo social planteada por los positivistas mexicanos no puede ser considerada como una forma de derecho, a pesar de que efectivamente abrió la posibilidad de replantear los términos de la legalidad establecida. En otras palabras, si bien la imagen orgánica queda investida de una fuerza singular en el marco de la dictadura positivista, no pudo convertirse en una forma de derecho siendo, en realidad, una forma de agresión al derecho en el seno de una sociedad donde se gestaba una de las modalidades de la democracia moderna.

FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL SENADO: ESTUDIO COMPARATIVO

Eugenio URSÚA-COCKE

SUMARIO: *Introducción. A. El Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. B. Unicameralismo y Bicameralismo. C. Competencia agregada del Senado. I. Funciones concurrentes. 1. Administración pública. 2. Arqueología. 3. Bienes nacionales. 4. Censura, voto de 5. Comercio Exterior. 6. Constitución, constitucionalidad y reformas constitucionales. 7. Contratos. 8. Control del gobierno. 9. Derechos individuales y estados de emergencia o de sitio. 10. Deuda pública. 11. Elecciones. 12. Empleados y funcionarios. 13. Federación-Estados, relación entre. 14. Finanzas. 15. Fomento. 16. Honores, premios y estímulos. 17. Información e investigación. 18. Inquilinato. 19. Independencia y seguridad nacionales. 20. Inversión extranjera. 21. Juicio político. 22. Legislación, en general. 23. Militares. 24. Moneda 25. Monopolios. 26. Obras públicas. 27. Perdonos y amnistias. 28. Pesas y medidas. 29. Relaciones exteriores. 30. Sentencias de muerte. 31. Territorio. 32. Tribunales. 33. Veto. II. Funciones exclusivas. 1. Derechos individuales. 2. Derechos y costumbres locales. 3. Divorcio. 4. Elecciones. 12. Empleados y funcionarios. 23. Militares. 34. Rehabilitación 35. Tenencia de la tierra. Conclusiones. Cuadro comparativo con funciones senatoriales en México. Notas.*

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo forma parte de un estudio que realicé para una consulta popular sobre el Senado mexicano. En aquella ocasión pude concluir que, desde el punto de vista comparativo y tomando en cuenta la inserción de nuestro país en los regímenes presidencialistas, nuestro Senado debería desaparecer, recibir funciones exclusivas más amplias o convertirse en órgano consultivo para aquellas cuestiones de índole económica, política o social que requirieran representación sectorial más que geográfica. Agrego ahora una nueva disposición de sus partes y un cuadro comparativo con las funciones senatoriales en México.

Después de consultas más amplias a los textos constitucionales correspondientes, el trabajo resultó más extenso. Trabajé sobre la hipótesis de que, fuera cual fuera la decisión política tomada, existe en el mundo un gran desequilibrio entre las funciones que desempeña la Cámara Alta (Senado) y las de carácter concurrente (en mayor o me-

nor grado) que comparte con la Cámara Baja (Cámara de Diputados) en la estructura legislativa de la abrumadora mayoría de los países: las funciones concurrentes son mucho más numerosas y de mayor importancia que las exclusivas.

Consideraré indispensable dividir el trabajo en tres capítulos principales, a saber: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; Unicameralismo y Bicameralismo; y Competencia Agregada del Senado. Encontré que si se desea lograr un mejor equilibrio entre ambas Cámaras del Poder Legislativo (suponiendo que la supresión o el cambio de carácter del Senado resulte políticamente inaceptables), sería posible asignar al Senado con carácter exclusivo algunas de las treinta y tres funciones que ejerce concurrentemente con la Cámara de Diputados. De esta manera, las once funciones exclusivas del Senado se verían ampliadas y su existencia como un cuerpo colegislador reforzada.

Sin embargo, debe advertirse que, particularmente en los países de menor tradición parlamentaria, existe una gran brecha entre las disposiciones de tipo constitucional —única fuente de observación nuestra— y las distintas realidades prácticas sobre las que supuestamente presiden. Por lo tanto, mis conclusiones deben contrastarse o valorarse frente a condiciones histórico-políticas que escapan al presente estudio.

Deseo también subrayar que la mera re-ordenación de las funciones tradicionales señaladas a una, a otra, o a ambas cámaras olvidaría indebidamente la naturaleza cambiante del escenario en que se ejercen, incluyendo cambios económicos rápidos, transformaciones culturales por medio de difusión masiva de información (o desinformación) y nuevos cauces a expresiones políticas individuales y colectivas.

Por último, me es grato destacar que, si bien asumo la plena responsabilidad de las líneas que siguen, el Departamento de Investigaciones a que me honro en pertenecer participó activamente, de manera individual y en pleno, en su discusión de manera que aquí agradezco profundamente.

A. EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO

Las constituciones surgidas del proceso de descolonización —secuela de la Segunda Guerra Mundial— se caracterizan por el esfuerzo de racionalización del régimen parlamentario, adaptándolo a un nuevo contexto político-social; por la limitación del éxito de tal esfuerzo a partes de la India; y por el fracaso general del parlamentarismo a la

européa en los países en vías de desarrollo. Para mi propósito, cabe destacar que¹

“sin que quepa enunciar una regla absoluta a este respecto, puede decirse que los países que han llegado a la independencia, que han adoptado el régimen parlamentario y no presentan ni estructura federal ni Ejecutivo monárquico, se orientan hacia el sistema de Cámara única”.

El autor citado atribuye el éxito del sistema político occidental en la India, principalmente, a la actividad de Pandit Nehru, la existencia del Partido del Congreso (dominante), la presencia de una burocracia heredada de los ingleses y la aceptación de un ritmo muy lento de desarrollo económico. (Nótese que en México la casi-sacralización de una figura como la de Nehru sería un anatema político y que el rápido ritmo de desarrollo fue, por lo menos hasta fecha reciente, considerado como un éxito del sistema imperante). Por lo demás, el intento de trasplantar el sistema político europeo occidental ha llevado en África, en Asia y en América Latina a diversas formas de dictadura militar antidemocrática (muy excepcionalmente progresistas, como la del Perú en los mil novecientos sesentas).

Aunque Hauriou se ocupa también² de los desequilibrios políticos de las sociedades industriales, debo destacar sus consideraciones sobre la suplantación de las formas imitativas del parlamentarismo occidental en los países en vías de desarrollo por una segunda generación de dictaduras o de instituciones de tipo presidencialista.³ El autor argumenta magistralmente que la práctica del régimen parlamentario tiende a conferir a la oposición la misma dignidad que al Gobierno y a la mayoría parlamentaria, porque tal oposición no afecta el proyecto común ni el estilo de vida sino que se refiere sólo a las prioridades por establecer para alcanzar objetivos comúnmente aceptados. La renuencia a admitir, a corto plazo, a la oposición en el juego democrático abierto en los países en desarrollo obedece a que hacerlo significa una amenaza a la autoridad del Gobierno y a la del partido dominante.

Admitiendo que, independientemente de si existe o no justicia distributiva en el proceso, México ha superado ya la fase del subdes-

¹ HAURIU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*. Barcelona, Ediciones Ariel, 1966, 1970, pp. 480-1.

² *Id.*, pp. 659-695.

³ *Id.*, pp. 835-7.

arrollo y ha despegado económicamente, tal superación económica debe ser acompañada de una madurez política que permita el acceso a la oposición a los centros de poder. El fundamento teórico de este argumento se encuentra en la separación entre los intereses políticos nacionales y los intereses del partido mayoritario.⁴ Por supuesto, tal acceso tiene que estar acompañado por el otorgamiento de poder real a la institución de que se trate como sería el Senado de la República; una de las formas de lograrlo, al menos formalmente, sería la atribución de competencias ampliada al Senado, como propongo en las Conclusiones de este estudio.

En América Latina la segunda generación política se manifestó en que las instituciones políticas de la entonces (principios, siglo XIX) recién independizada América Latina se tomaran de la Constitución americana de 1787 fueron derrotadas en la práctica por las tradiciones autoritarias heredadas de la Península Ibérica, un clero conservador y el pobre desarrollo de la economía (subrayado en México por las intervenciones extranjeras). Estos desequilibrios

“favorecieron un desequilibrio de las instituciones que desemboca en un considerable reforzamiento del Ejecutivo y la correlativa pérdida a costa del Parlamento”.⁵

Los mecanismos utilizados para ello han sido, en particular, el derecho de depositar los proyectos de ley en una u otra Cámara; la posibilidad de vetos parciales; y la posibilidad teórica (Venezuela) o práctica (México) de quitar al Congreso las llaves del arca presupuestal.

[A pesar de la comunidad de idioma y de religión, entre otras, entre los países de América Latina, no es conveniente llevar ese concepto demasiado lejos. En efecto, existen profundas diferencias entre los países latinoamericanos: geográficas (Brasil ocupa una extensión mayor que los Estados Unidos, mientras que Haití ocupa sólo la fracción menor de la isla relativamente pequeña, compartida con la República Dominicana, por ejemplo); de población (como el hecho de que toda la población de El Salvador cabría en alguna de las metrópolis de la región); de recursos (recordemos el cobre chileno frente a los recursos naturales muy escasos del Paraguay); y culturales (tales como el alto

⁴ GIL-VILLEGAS, Francisco, conferencia dictada en la Universidad de Guanajuato, junio de 1985.

⁵ HAURIQU, *supra*, nota 1.

índice cultural del Uruguay frente al analfabetismo extendido en Bolivia).] ⁶

Frente a los serios problemas a que se enfrenta la región se ha optado por soluciones políticas, económicas y sociales que no siempre corresponden a las propuestas por sus disposiciones legales formales. En consecuencia, quizá no haya parte alguna del orbe donde sea tan acusada la diferencia entre la teoría constitucional y la práctica gubernamental. La tendencia general parecería ser la de despreciar o pasar por alto tales constituciones en los momentos más críticos. Aun así, quizá en algunos países sí se pueda apreciar un esfuerzo por conceder mayor importancia a sus normas legales supremas, atribuible según nuestro autor,⁷ a la aparición de una clase media, la extensión de las facilidades docentes, la elevación del nivel de vida y un mejor conocimiento de países donde los valores democráticos están más sólidamente establecidos.

El sistema legislativo adoptado en la mayoría de los países latinoamericanos es el bicameralismo y la misión del Poder Legislativo es importante, por lo menos teóricamente: las legislaturas pueden optar por la política que mejor les parezca; están en condiciones de exigir responsabilidades al Poder Ejecutivo, mediante el proceso por inmoralidad (o el término equivalente que adopte cada Constitución); y tienen el derecho constitucional de confirmar o ratificar las decisiones del Poder Ejecutivo. Pero la situación real es distinta de la que pudiera inferirse de la lectura de los textos constitucionales ya que, por lo general, las legislaturas ⁸ son

“bastante débiles (y) las recomendaciones del Ejecutivo suelen ser aceptadas, mientras que tales cámaras no brillan por su iniciativa”.

Esta situación práctica es provocada ⁹ por las tendencias a la centralización y el predominio del ejecutivo, por los poderes expandidos de éste y sobre todo “por las exigencias confluyentes” de integración nacional y social. Tales condiciones llevan a un presidencialismo caracterizado como

una concepción centralista y cuasiabsolutista del poder ejecutivo: el

⁶ ZINK, Harold, *Los sistemas contemporáneos de gobierno*. México: Libreros Mexicanos Unidos, 1965.

⁷ *Id.*, p. 873.

⁸ *Id.*, pp. 883-4.

⁹ KAPLAN, Marcos, periódico *El Día*, ciudad de México.

presidente y su grupo inmediato eligen y controlan a los parlamentarios nacionales, a los gobernantes y legisladores provinciales, a los dirigentes de partido y altos funcionarios públicos, a los jueces y a los principales grupos intelectuales. Todos ellos, a su vez, contribuyen al manejo del electorado y los candidatos elegidos convalidan o ejecutan las decisiones de la élite del poder de que son apéndices. El congreso tiene un papel débil y subordinado al ejecutivo, excepto al senado como reducto de oligarquías regionales.

También el poder judicial se coloca en un nivel subordinado frente al ejecutivo.

Hauriou señala otras dos formas de presidencialismo: el reforzado y el cerrado. En su aspecto legislativo, el presidencialismo reforzado se caracteriza, sobre todo en el África, porque el Presidente inicia leyes, ejerce el derecho de veto, controla el presupuesto en ciertas circunstancias y se puede apoyar en un sistema de referencia semejante al utilizado en su tiempo por el Presidente De Gaulle en Francia. En casos extremos, el privilegio aludido alcanza hasta a disolver la Asamblea. Como ejemplo de presidencialismo cerrado se presenta la Constitución de Argelia de 1963 que establecería un sistema de Estado-Partido en el que el control del gobierno y la votación de las leyes se deposita en una Asamblea Nacional, pero la lista de candidatos a ésta está determinada por el Partido.¹⁰

Esta decadencia de las legislaturas se ha explicado¹¹ por las demandas de las dos guerras mundiales, las crisis económicas, la adopción de políticas socialistas o de bienestar social y persistentes tensiones mundiales. Han aparecido nuevas necesidades, así como una mayor delegación de funciones al ejecutivo. Actualmente los medios masivos de comunicación desempeñan mejor la función de debate tradicionalmente asignada a las legislaturas. Las legislaturas estatales pierden poder ante la creciente fuerza financiera de los funcionarios federales. Los ciudadanos tienen foros más eficaces para presentar sus quejas, incluyendo las oficinas especiales creadas dentro de la administración pública y por las organizaciones profesionales.

¹⁰ HAURIOU, *supra* nota 1.

¹¹ WHEARE, K. C., *Legislaturas*. México: LI Legislatura, Cámara de Diputados, 1981, pp. 165-72 (Trad. 2a. ed. inglesa, 1968).

B. UNICAMERALISMO Y BICAMERALISMO

En opinión de Maurice Duverger,¹² la cuestión de si el Parlamento debe tener una o varias Cámaras, importante a principios del siglo XX, pierde progresivamente importancia en la práctica y excepto en los Estados federales están, en todo caso, en vías de desaparecer las segundas cámaras, como sucedió en Dinamarca en el año de 1953 o en Suecia en 1969, o pierden su influencia en países donde aún subsisten. En México, el Senado desapareció entre 1857 y 1879.

En cambio, Buscaretti sostiene¹³ que el principio del bicameralismo —la existencia de dos cámaras legislativas, una de las cuales, por lo menos, tiene carácter representativo— recibe afirmación plena entre los Estados de democracia clásica. Según él, el unicameralismo sólo se encuentra en Estados de dimensiones pequeñas como San Marino o Andorra en Europa y algunas repúblicas de América Central; la mayoría de los Estados-miembros de Estados federales; Australia y parte de la India; algunos Estados de democracia radical como Finlandia, Estados bálticos, Turquía, Grecia, Oriente Medio y la España republicana de la primera postguerra, tendencia no repetida en esos Estados después de la segunda postguerra; y países socialistas no formados, como la Unión Soviética y Yugoslavia, por diversas nacionalidades.

En todo caso, no parece haber uniformidad en cuanto a la división de poderes entre las dos cámaras cuando éstas se presentan. Por una parte, el Senado de los Estados Unidos es sumamente poderoso y, en algunos aspectos (sobre todo en el campo de las relaciones internacionales) su autoridad es mayor que la de la Cámara de Representantes.¹⁴ El Congreso de los Estados Unidos en su conjunto "ha aumentado ciertamente sus facultades en ese siglo, especialmente a partir de la toma de posesión del presidente Roosevelt"¹⁵ y desde entonces a través de sus comisiones investigadoras. Por otra parte, el Senado actual en Francia es relativamente débil, aunque más fuerte que el Consejo de la República.

También Vergottini¹⁶ subraya que el bicameralismo, donde existe,

¹² DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1955, 1970, p. 190 (5a. ed.).

¹³ BUSCARETTI DI RUFFA, Pablo, *Derecho Constitucional*. Madrid: Editorial Tecnos, 1965, p. 305.

¹⁴ ZINK, *supra* nota 6, pp. 982-5.

¹⁵ WHEARE, *supra* nota 11, pp. 165-6.

¹⁶ VERGOTTINI, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Espasa-Calpe, 1983, pp. 332-3.

no responde a un modelo único sino que se ha diversificado profundamente. Partiendo del presupuesto de que una de las dos cámaras es siempre elegida sobre la base nacional, y como tal es sede privilegiada de las relaciones políticas entre el gobierno y el órgano legislativo, la segunda cámara puede ser órgano de representación de elementos o clases limitadas o de entes territoriales; formarse con procedimiento popular electivo, por nombramiento, por vía hereditaria; y puede tener facultades distintas o semejantes a las de la primera cámara (bicameralismo "imperfecto" y bicameralismo "perfecto", respectivamente). En la práctica las atribuciones de la asamblea dependen de su representatividad y de las modalidades del nombramiento de sus miembros. Hay una tendencia a que prevalezca el bicameralismo "imperfecto" o, mejor dicho, "desigual", en el que las competencias de la Cámara alta son menores que las de la baja: no concede votos de confianza; cuando se pide su aprobación a las propuestas de ley que prosperaron en la Cámara baja carece de competencia para bloquearlas por tiempo indefinido; y la Cámara baja tiene predominio sobre la alta en materia financiera, tanto en el momento de la iniciativa cuanto en la decisión final.

En los Estados federales la cámara alta o cámara de los Estados puede estructurarse según el modelo del Senado o el del Consejo. El primer modelo (Estados Unidos, Suiza, Canadá o Australia) exige la presencia de parlamentarios que sean representativos de Estados miembros y están dotados de autonomía de acción dentro de la cámara. El segundo modelo (Alemania Federal) se caracteriza por la presencia de parlamentarios que son simplemente delegados, sujetos a las directrices del Estado que representan.¹⁷

Otro esquema podría dividir a las segundas cámaras en segundas cámaras políticas y segundas cámaras económicas.¹⁸ Las primeras, a su vez, se dividirían en segundas cámaras aristocráticas y segundas cámaras federales. En general, las segundas cámaras políticas tienen, dentro de su gran variedad, la misma competencia que las primeras cámaras, si bien algunas veces sus poderes pueden ser más reducidos.

Las segundas cámaras aristocráticas constituyeron, en el siglo XIX, una fase transitoria entre los antiguos regímenes aristocráticos y los regímenes democráticos modernos en los que la aristocracia gozaba de representación separada dentro del Parlamento. La primera de estas cámaras aristocráticas fue la Cámara de los Lores inglesa, de la cual

¹⁷ *Id.*, p. 335.

¹⁸ DUVERGER, *supra* nota 12.

se desprendió la Cámara de los Comunes. Está compuesta en la actualidad¹⁹ por 26 Lores Espirituales u obispos de la Iglesia Anglicana; cerca de 750 pares (y, ocasionalmente, Damas) hereditarios; 11 Lores Justicia, nombrados por vida para ocupar puestos en la Suprema Corte que reside principalmente en la Cámara de los Lores; y cerca de 360 Pares Vitalicios.

Las funciones legislativas efectivas de la Cámara de los Lores están severamente limitadas: sólo muy ocasionalmente inician legislación no controvertida. Aunque esta cámara no puede evitar la aprobación de la legislación originada en la Cámara de los Comunes, sirve como etapa de reflexión y como foro de discusión informada sobre temas de actualidad. El futuro de la cámara es dudoso y sólo ha permanecido por la tendencia británica a no abolir instituciones a menos que éstas sean objetables o dañinas. La existencia precaria de la Cámara de los Lores se inscribe dentro del esquema general de Duverger²⁰ según el cual se ha tendido a abolir la segunda cámara, como en Noruega, Suecia y Finlandia; a privarla de sus poderes reales, como en la Gran Bretaña; o a transformarla en asamblea democrática o pseudodemocrática, como en Francia, Bélgica o los Países Bajos.

En general, las primeras cámaras federales se han considerado como consecuencia natural de la estructura federal porque son

"la imagen de la unidad del Estado federal: representan al conjunto del pueblo, la totalidad de la nación; se eligen en proporción a la población de cada Estado miembro. [Las segundas cámaras, en cambio] son las representaciones de cada Estado particular en su individualidad y están compuestas, por tanto, de igual número de delegados de cada Estado, sin tener en cuenta la importancia de su población [respectiva]".²¹

Sin embargo, esta división está atenuada en algunos Estados federales como la Unión Soviética y la República Federal de Alemania para evitar demasiadas desigualdades en la representación. Duverger sostiene que un semejante bicameralismo existe en la mayor parte de los Estados federales como los Estados Unidos, aunque también se ha dicho²² que en los Estados Unidos el Senado se considera "una concesión a la igual-

¹⁹ Ver una descripción detallada de la Cámara de los Lores en Walter Bagehot, *The English Constitution*. Glasgow: Fontana/Collins, 1963, pp. 121-149.

²⁰ DUVERGER, *supra* nota 12.

²¹ *Id.*, p. 191.

²² *Encyclopaedia Britannica*, vol. XX, p. 322.

dad soberana de los Estados y como parte del compromiso que hizo posible tal gobierno". Además, el Senado de los Estados Unidos está constituido por dos senadores por cada Estado, quienes por lo menos deben tener treinta años de edad, residir en el Estado que representan y ser ciudadanos de los Estados Unidos por lo menos desde nueve años antes de su elección, misma que se efectúa por un periodo de seis años, si bien el Senado se renueva en un tercio cada dos años.²³ Los poderes legislativos del Senado son concurrentes a los de la Cámara de Representantes, aunque sólo esta última puede iniciar legislación referida a impuestos. Esta última disposición disminuye de manera considerable el poder del Senado aunque, en la práctica, el Senado puede cambiar tan radicalmente como quiera la legislación, una vez introducida por la otra cámara. En caso de desacuerdo la propuesta de ley sujeta a un compromiso a través de un Comité, compuesto de representantes de ambas cámaras. El Senado interviene principalmente en dos campos ejecutivos: la ratificación de los nombramientos presidenciales de mayor jerarquía y el consentimiento a los tratados internacionales. Además, juzga a aquellos funcionarios que, después del raro proceso de consignación (*impeachment*), iniciado en la Cámara de Representantes, quedan sujetos a juicio del Senado. Por último, las prerrogativas del Senado de iniciar consultas públicas sobre temas de importancia nacional le dan un gran poder indirecto.

Hauriou describe²⁴ un tercer tipo de democracia occidental clásica (además de Inglaterra y los Estados Unidos) en la Confederación Helvética, donde se combinan un sistema federal en un marco geográfico estrecho, con una amplia escala de procedimientos democráticos semidirectos y, sobre todo, la existencia de un Ejecutivo colegiado que funciona bajo la dependencia jurídica del Parlamento. El autor reconoce, sin embargo, que el sistema suizo ha tenido poco arraigo en el mundo: Uruguay lo intentó sin éxito. La cámara federal suiza se denomina Consejo de los Estados (Cantones) lo que da acceso a tales cantones a la vida federal y ante el que están representados a razón de dos diputados cada uno y un diputado por cada semicantón, cualquiera que sea la cifra de la población cantonal. Sin embargo, aun en Suiza la distribución actual de competencias expresa la marcha hacia la centralización política.

Por lo que respecta a las segundas cámaras económicas, éstas apa-

²³ ELLIOT, Florence y SUMMERSKILL, Michael, *A Dictionary of Politics*. Penguin Reference Books, 1964.

²⁴ HAURIOU, *supra* nota 1, pp. 480-1.

recieron en los mil novecientos veinte para oponer a las primeras cámaras elegidas según un criterio geográfico, unas segundas asambleas elegidas con criterios corporativos o sociales. Estas cámaras se han dado tanto en los sistemas fascistas como en los socialistas y, con carácter consultivo, en las democracias occidentales.

En los países socialistas es precisamente la representatividad, el debate y la discusión lo que constituye, al menos teóricamente, el fundamento mismo de su organización política. Sin embargo, su rechazo unánime si bien matizado por el Senado, elimina la utilidad de éste para fines comparativos. Sólo en Checoslovaquia y en Yugoslavia se preserva el espíritu del Senado en cuanto a representante de intereses regionales, por conocidas razones de representación étnica. En cuanto a la Unión Soviética, establece constitucionalmente una serie de salvaguardas para la representación de las nacionalidades, incluyendo una posibilidad de separación de la Unión, difícilmente practicable en la realidad. En los países de economía planificada lo que se trata es de asegurar la participación de diferentes categorías sociales en la preparación del plan y, en general, en la elaboración de la política económica. Un buen ejemplo se da en Yugoslavia, donde además éstas cámaras constituyen una reacción en contra de los excesos burocráticos partidistas y, desde 1968, encarnan en tres Consejos: económico; para la educación y la cultura; y para asuntos sociales y de salud.

Buscàretti también se refiere²⁵ a las segundas cámaras económicas, aunque llamándolas "representaciones de intereses particulares" y ejemplificándolas con instituciones de la Unión Soviética donde, sin embargo y hasta la constitución de 1936, se daba mayor peso relativo a los obreros que a los campesinos, por la supuesta mayor conciencia proletaria de los primeros.

Aunque las segundas cámaras económicas se han intentado también en las democracias occidentales (por ejemplo, en el Consejo económico y social de Francia), no han tenido un éxito notable

Aun así, sería

"útil permitir a los sindicatos y a las organizaciones profesionales, es decir, a los grandes 'grupos de presión', expresarse oficialmente y confrontar sus puntos de vista".²⁶

Ese punto de vista favorable ha sido sostenido por muy diversas

²⁵ BUSCÀRETTI, *supra* nota 13, p. 302.

²⁶ DUVERGER, *supra* nota 12, pp. 194-5.

corrientes, incluyendo la católica. Su descrédito se debe posiblemente a su identificación con los fascismos inmediatamente anteriores a la Segunda Guerra Mundial; pero aun inmediatamente después de esa guerra la Constituyente italiana aceptó ese criterio, favorable, en la formación del Senado que de ese modo adquirió un carácter totalmente distinto al de la Cámara de Diputados.

Según Buscaretti, las principales objeciones prácticas a las segundas cámaras económicas son la posible arbitrariedad en la distribución de puestos y la dificultad de fundir intereses opuestos. Por ello, los Estados de democracia clásica han adoptado este sistema muy raramente, como en el caso del Consejo Nacional de Economía y el Trabajo de Italia. Por último, debe indicarse que esas instituciones no deben confundirse con un verdadero pluricameralismo que podría debilitar gravemente el Poder legislativo por su excesivo fraccionamiento.

Es preciso ahora hacer un recorrido geográfico por Europa, América Latina y otros países para clasificar con más precisión a la mayoría de los países del mundo según su adhesión al bicameralismo o al unicameralismo, dejando para los dos últimos capítulos de este trabajo la definición de las respectivas competencias.

Los siguientes países europeos declaran en sus constituciones²⁷ que su Poder legislativo está dividido en dos cámaras, una de las cuales es la de Senadores: Bélgica (Art. 26); España (Art. 66); Francia (Art. 24); Italia (Art. 55); Turquía (Art. 63). Otros países europeos también dividen su Parlamento, pero no utilizan el término "Senado" sino algún otro término análogo: Alemania Federal (Dieta y Consejo Federal, Arts. 38 y 50, respectivamente); Austria (Consejo Nacional y Consejo Federal, Arts. 24 y 34, respectivamente); Checoslovaquia (Asamblea Nacional y Consejo Nacional Eslovaco, hasta 1968, y Cámara del Pueblo y Cámara de las Naciones, desde entonces); Gran Bretaña (Cámara de los Comunes y Cámara de los Lores, Leyes Orgánicas del Parlamento de los años de 1911 y 1949, respectivamente); Países Bajos (Primera y Segunda Cámaras, Art. 89); Irlanda (*Dail Eireann y Seanat Eireann*, Art. 15); Islandia (Cámaras Baja y Alta, Art. 32); Noruega (*Laging y Odelting*, Art. 49); Suiza (Consejo Nacional y Consejo de los Estados, Art. 71); y Yugoslavia (Asamblea Federal, Arts. 282 y 284, respectivamente).

Los siguientes países declaran expresamente el carácter unicameral de su Poder legislativo: Albania (Asamblea del Pueblo en Art. 5);

²⁷ DARANAS PELÁEZ, Mariano (ed.), *Las constituciones europeas*. Madrid: Editora Nacional, 1979, 2 vols.

Bulgaria (Art. 2); Dinamarca (Art. 28); Finlandia; Grecia (Art. 26); Hungría (Art. 19); y Suecia (Art. 3). Los países socialistas de entre esa lista parecen sostener la representatividad popular a nivel regional y local mediante Consejos populares. También podrían considerarse unicamerales los siguientes países, si bien cuentan también con Consejos de Estado que tienen cierta competencia legislativa: Alemania Oriental (Arts. 48 y 66 respectivamente); Polonia (Arts. 20 y 29, respectivamente); y Rumania (Arts. 4 y 62).

La Unión Soviética, a la que ya me referí en párrafos anteriores, mantiene a lo largo de toda su estructura política el sistema de los *soviets* que incluye la función legislativa (Art. 89), aunque en su cúspide el Soviet Supremo de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se divide en el Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades; ambas Cámaras "tendrán las mismas prerrogativas", según el Art. 109. Además, el Presidium del Soviet Supremo ejerce, en unión del Partido Comunista, el verdadero poder e incluye funciones legislativas.

En el caso de Portugal, aunque unicameral en su Asamblea de la República, sostiene un Consejo de la Revolución con capacidad notable, de intervención legislativa, aunque podría predecirse su gradual desaparición a medida que se alcanzaran los objetivos antidictatoriales que lo originaron.

Quedan excluidas de éstas y siguientes consideraciones, las pequeñas entidades políticas de Andorra, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, San Marino y el Vaticano, las que, con excepción de San Marino, representan un régimen unicameral.

En los capítulos C y D de este trabajo haré una relación detallada de funciones concurrentes del Senado y la respectiva Cámara baja, así como de las funciones exclusivas del primer cuerpo legislativo. Sin embargo, es importante enumerar antes desde un punto de vista geográfico y funcional el bicameralismo que se da en las grandes regiones mencionadas y en algunos de sus países específicos.

Dentro de los países europeos de régimen bicameral se pueden distinguir, pues, dos grandes grupos: aquellos minoritarios que conceden facultades enteramente concurrentes a sus Cámaras de Diputados y Senadores (o sus equivalentes funcionales) y aquellos que conceden facultades separadas o específicas a cada una de las Cámaras.

Por lo que respecta a países con Cámaras enteramente concurrentes: en Bélgica, "el poder Legislativo será ejercido colectivamente por el Rey, la Cámara de Representantes y el Senado" (Art. 26), aunque

se segregan las Cámaras de los Consejos culturales de lengua francesa y neerlandesa; también en Checoslovaquia se prevén dos Repúblicas, la Checa y la Eslovaca, cuyos parlamentos están divididos en las Cámaras del Pueblo y la de las Naciones, que "tendrán los mismos derechos" [Art. 29 (2)] y además existen Consejos Nacionales que son "el único órgano legislativo" de cada región; en Islandia "las dos Cámaras tendrán funciones concurrentes" (Art. 48); en Italia "la función legislativa será ejercida, colectivamente, por entrambas Cámaras" (Art. 70); Noruega es un curioso ejemplo de una Cámara única que, una vez elegida, se divide literalmente en dos con fines puramente funcionales; si bien en Suiza los Consejos Nacional y de Estados intervienen conjuntamente en el proceso legislativo, se hace una "reserva de los derechos del pueblo y de los cantones" (Arts. 89 y 123); en Yugoslavia el concepto de autogestión se antepone a la división tradicional entre intereses nacionales y regionales, de lo que resulta un sistema altamente complicado de equilibrio entre la Asamblea y el Consejo Federal, en el que la predominancia legislativa parece inclinarse a la primera; y en Chipre la Constitución procura encomendar todas las funciones legislativas tradicionales a cada una de las Cámaras Comunitarias.

Por lo que respecta a la concesión de funciones específicas o separadas, en términos generales resulta que el Senado puede actuar de una de las tres maneras o una combinación de ellas: como cámara de representación regional, como cámara de debate u opinión o como cámara de "enfriamiento" en donde la Cámara de Diputados o su equivalente mantienen primacía. Es importante mantener ese esquema en mente cuando se lee la enumeración que sigue, en la inteligencia de que por razones prácticas no se sigue en los capítulos C y D que se refieren abajo a funciones concurrentes y específicas o, mejor dicho, exclusivas. Veamos, pues, algunas diferencias funcionales en diversos países europeos:

En la República Federal de Alemania el poder legislativo queda vinculado al orden constitucional [Art. 20 (2)]. En los Estados, partidos y municipios, el pueblo tendrá una representación que emane de elecciones por sufragio universal, directo, libre, igualitario y secreto. Los Estados podrán concertar tratados con Estados extranjeros si son competentes para legislar y obtienen el "asentimiento" del Gobierno Federal para ello [Art. 32 (2)]. El Consejo Federal participa en forma minoritaria en la Comisión Mixta del Parlamento. Las propuestas de ley del Gobierno de la Dieta (o cuerpo que reúne al Consejo

Federal y al Nacional) se presentarán en primer lugar al Consejo Federal para su examen. Las propuestas de ley particularmente urgentes podrán ser presentadas ante la Dieta directamente si al cabo de tres semanas no se ha recibido la posición del Consejo Federal. El dictamen del Consejo Federal se transmite a la Dieta dentro de los tres meses siguientes a la presentación del proyecto (Art. 76). Una vez aprobado, el proyecto de ley será nuevamente transmitido al Consejo Federal.

En Austria el Consejo Nacional y el Consejo Federal se reunirán conjuntamente en una asamblea federal para la toma de posesión del Presidente de la República y la declaración de guerra, según el Art. 38. El Consejo Federal podrá presentar al Consejo Nacional propuestas de ley por medio del Gobierno Federal [Art. 41 (1)] y oposiciones razonadas a las leyes aprobadas por el Consejo Nacional dentro de las ocho semanas siguientes a su recibo, según el Art. [42 (2)]; el Consejo Nacional podrá entonces publicarlas si obtiene el consentimiento de la mitad de sus componentes. Sin embargo, la oposición del Consejo Federal no podrá utilizarse contra leyes que tengan por objeto: el Reglamento del Consejo Nacional; la aprobación del presupuesto federal; la disolución del Consejo Nacional (el Consejo Federal podrá disolverse a sí mismo); los créditos federales; o los bienes de la Federación [Art. 42 (5)]. Un tercio de los miembros del Consejo Federal podrá solicitar que una ley constitucional sea sometida a votación popular según el Art. 44 (2). Ningún miembro de la legislatura estará ligado "por mandato alguno en el ejercicio de sus respectivas funciones" (Art. 56). Las inmunidades de los miembros del Consejo Federal pueden ser algo más limitadas que las de los demás legisladores, puesto que se equiparan sólo a las concedidas a los miembros de su Asamblea regional (Art. 58).

En España "el Senado es la Cámara de representación territorial" [Art. 69 (1)] e incluye Senadores de provincia, de provincias insulares, de las poblaciones de Ceuta y Melilla y de las Comunidades Autónomas [Art. 69 (2-6)]. La Constitución no especifica claramente la intervención del Senado en materia de economía y hacienda. Sólo establece que "corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación" [Art. 134 (1)] y que "el Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior" [Art. 134 (3)].

En Francia si bien "la iniciativa de las leyes pertenece concurrente-

mente al Primer Ministro y a los miembros del Parlamento, los proyectos de leyes financieras se someterán en primer lugar a la Asamblea Nacional [de diputados]" (Art. 39). El Senado deberá decidir en un plazo más breve, además, que la Asamblea Nacional sobre esas leyes (Art. 47).

En la Gran Bretaña, según el Acta o Ley Orgánica del Parlamento del 18 de agosto de 1911, la Cámara de los Lores tenía sólo un mes para rechazar el proyecto de carácter financiero; transcurrido este periodo, el proyecto se convertiría en ley. La Cámara de los Lores podía rechazar un proyecto de ley no financiera por tres sesiones consecutivas. A partir de la Ley Orgánica del Parlamento del 16 de diciembre de 1949, el número de rechazos de la Cámara de los Lores a proyectos de la Cámara de los Comunes se redujo a dos.

En los Países Bajos la Primera Cámara (Senado) de los Estados Generales podrá aprobar o rechazar las propuestas de ley examinadas en primer lugar por la Segunda Cámara (de Diputados) (Arts. 127-8). No se aclara cuál es el siguiente paso en caso de rechazo o modificación por la Primera Cámara de las propuestas del Rey o de la Segunda Cámara.

En Irlanda en los proyectos de carácter financiero, el Senado sólo podrá hacer recomendaciones dentro de un periodo de veintidós días, correspondiendo la iniciativa exclusivamente a la Cámara de Representantes (Art. 21). En todas las demás leyes, el Senado podrá hacer oír su opinión dentro de un lapso no mayor de noventa días, mismas que podrán ser desoídas después del transcurso de ciento ochenta días por la Cámara de Representantes (Art. 23). Ese periodo podrá acortarse en casos de urgencia y de "necesidad" inmediata (Art. 24); también se aplicará lo anterior en casos de emergencia pública.

Finalmente, en Turquía la elección de senadores no depende de consideraciones regionales (Art. 71).

En el subcontinente latinoamericano (excluyendo a Belice, a Guyana y algunas naciones caribeñas de menor extensión relativa no consideradas en este estudio), Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y El Salvador tienen el sistema legislativo unicameral.²⁸ Cuba

²⁸ Muñoz, Luis, *Comentarios a las constituciones iberoamericanas*. México: Ediciones Jurídicas Herrero, 1954. En éste y en el anterior capítulo se suprimieron, para facilidad de lectura, las referencias constantes a las páginas del texto consultado y se mantuvo sólo el articulado de la Constitución. Nótese también que no fue posible verificar la vigencia presente de las Constituciones citadas, aunque creo que aun en los infrecuentes casos en que hayan sido radicalmente reformadas o derogadas, siguen siendo útiles como referencias de trabajo.

sigue actualmente el modelo de las repúblicas socialistas que comento arriba.

Todos los demás Estados de América Latina dividen sus respectivos Poderes legislativos en dos Cámaras, generalmente designadas como Cámaras de Representantes y de Senadores, aunque Argentina llama a las suyas "una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la Capital"; Brasil agrega al Senado el carácter de "federal"; Colombia y Uruguay prefieren llamar a sus diputados "representantes"; y Perú especifica que su Senado es "funcional". Cuando se refieren al Poder legislativo en su conjunto, las correspondientes constituciones hablan de "Congreso", "Congreso Nacional", "Asamblea Nacional" o "Asamblea General" sin que ello altere su carácter.

Puede decirse que, siguiendo el modelo norteamericano, pero adaptándolo en cierta medida a sus características políticas, históricas y culturales propias, los Estados latinoamericanos se clasifican como regímenes presidencialistas por inferencia de sus textos constitucionales pero, sobre todo y como establezco en páginas anteriores, por sus realidades políticas y de control económico, administrativo y aun de formación social.

En cambio, la mayoría de los países no europeos y no americanos (y por tanto, la mayoría numérica de las naciones de la tierra) han optado por el sistema unicameral.²⁹ En efecto, en el Medio Oriente sólo Afganistán y Jordania sostienen un sistema bicameral, si bien en el primero hasta la invasión soviética y en el segundo desde febrero de 1976 el Rey está facultado constitucionalmente para suspender indefinidamente las elecciones legislativas. En Jordania misma, el Poder Legislativo está compuesto por el Rey y una Asamblea Nacional compuesta de dos Cámaras: el Senado y la Cámara de Diputados; la segunda tiene el doble de miembros que la primera. Los senadores son nombrados entre antiguos presidentes de la Cámara de Diputados, la Suprema Corte y otros tribunales, y entre altos jefes del ejército. La Cámara de Diputados sirve como cámara de origen de los proyectos de ley propuestos por el Primer Ministro. En caso de conflicto entre las Cámaras respecto de algún proyecto, éste es decidido por las dos terceras partes de los asistentes a una reunión conjunta de ambas Cámaras. El Rey debe enviar a la Asamblea su veto razonado contra cualquier proyecto de ley, el que podrá ser superado por la acción conjunta de ambas Cámaras.

²⁹ *The Middle East and North Africa*: 1979-80. Londres: Europa Publications, Ltd. (26a. ed.).

En la vasta región asiática: Australia, la India, el Japón, Malasia, Pakistán y Taiwán mantienen sistemas legislativos bicamerales. En cambio, Bangladesh, Brunei, Bhutan, Birmania, las Filipinas, las Islas Fiji, Hong Kong, Kampuchea, Indonesia, Mongolia, Nepal, Nueva Zelandia y Papua Nueva Guinea proclaman sistemas legislativos unicamerales. Corea del Norte y Vietnam siguen, en general, el sistema descrito para la Unión Soviética y otros países socialistas.³⁰

En Australia el Senado está constituido por miembros elegidos directamente en su Estado por medio de representación proporcional en un total de aproximadamente la mitad del número de miembros de la Cámara de Representantes. La Constitución enumera con bastante detalle las funciones del Poder legislativo, dejando a los Estados la legislación sobre materias no reservadas expresamente al Poder legislativo federal. Además, los Estados gozan de poderes residuales para todo aquello que concierna a "la paz, el orden y el buen gobierno".

El Parlamento hindú está formado por el Presidente de la República y dos Cámaras: la Alta (*Rajya Sabha*) y la del Pueblo (*Lok Sabha*). La Cámara Alta incluye doce miembros nombrados por el Presidente de la República en calidad de representantes especiales. Existe un Vicepresidente de la India quien es a la vez presidente de la Cámara Alta. El proceso de reformas constitucionales es flexible y en él participan ambas Cámaras. Los proyectos de ley que involucran finanzas sólo podrán ser presentados por la Cámara del Pueblo y ésta se reserva también la respectiva decisión final. Se ha dicho³¹ que "el Parlamento de Delhi es la única institución de su tipo [en Asia] que funciona de manera ejemplar" y que

"las instituciones parlamentarias están más firmemente consolidadas en el modo de vida del pueblo hindú que en el de bastantes países de Europa".

En el Japón la Dieta se reúne una vez al año, es la máxima autoridad del Estado y tiene atribuciones legislativas exclusivas. Está formada por la Cámara de Representantes y la de Consejeros (en número de la mitad de miembros que la primera). La Cámara de Representantes puede adoptar en segunda votación una ley rechazada, o no discutida en el término de sesenta días por la Cámara de Consejeros. Tanto los

³⁰ *The Far East and Australasia 1977-8: A Survey and Directory*. Londres: Europa Publications, Ltd., 1977.

³¹ ZINK, *supra*, nota 6, p. 924.

tratados cuanto las cuestiones presupuestales pueden ser aprobadas por la Cámara de Representantes si la de Consejeros no las ha considerado en treinta días o si su Comité Conjunto no ha llegado a un acuerdo. La Cámara de Consejeros tiene sólo diez días para actuar en la designación del Primer Ministro, y la de Representantes puede sobreponerse a su veto o falta de acuerdo. Existe la posibilidad de referenda populares sobre reformas constitucionales.³² Zink señala³³ que aunque las dos Cámaras se parecen mucho en su estructura general, "la de Representantes tiene primacía considerable..."

El Senado de Malasia incluye miembros nombrados por el Rey y otros elegidos por las legislaturas locales; constituye un tercio del número de miembros de la Cámara de Diputados. La iniciativa sobre cuestiones financieras es exclusiva de la Cámara de Representantes. El Senado sólo puede diferir la promulgación de aquellos proyectos de ley aprobados por la Cámara de Representantes. Aunque en Pakistán existe formalmente un Senado, fue disuelto en el año de 1977. La República de China (Taiwan) ofrece la particularidad de que su poder legislativo cuenta con cinco cámaras llamadas *yuan*: la Ejecutiva, máxima institución administrativa del Estado; la Legislativa, con poder de recibir informes administrativos y considerar cambios políticos de gobierno; la Judicial; la de Exámenes, ocupada en cuestiones del servicio civil; y la de Control, elegida por los Consejos locales para investigar y juzgar la labor de las Cámaras Legislativa y Ejecutiva.³³

Es en África donde el unicameralismo es más prevalente. De los numerosos Estados independientes del Continente Africano sólo Botswana, Liberia, Rodhesia y Sudáfrica cuentan con poderes legislativos bicamerales. En cambio, las siguientes naciones se legislan bajo el sistema unicameral: Angola, Argelia, Benin, Burundi, Camerún, el Imperio Centrafricano, las Islas de Cabo Verde, Chad, la República Popular del Congo, Djibouti, Egipto, Etiopía (de corte socialista, como Mozambique), Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Biseseau, Costa de Marfil, Kenia, Lesotho, Libia, Madagascar, Malawi, Mali, Marruecos, Mauritania, Mauricio, Namibia, Niger, Nigeria, Rwanda, Sao Tome e Principe, Senegal, Sierra Leone, Singapur, Somalia, Sudán, Transkei, Sri Lanka, Tanzania, Togo, Uganda, Alto Volta, Zaire, Túnez y Zambia. Según la Constitución de Botswana de 1966, el Parlamento consiste en una Asamblea Nacional electa y en una Cámara de Jueces de carácter consultivo. Liberia mantiene un sistema legislativo seme-

³² *The Far East...*, *supra*, nota 30, pp. 531-2.

³³ ZINK, *supra*, nota 6, pp. 417-8.

jante, excepto en lo federal, al de los Estados Unidos de América; existen dos Cámaras, electas directamente. En Rodhesia el Poder legislativo recae en un parlamento bicameral compuesto por un Senado y una Cámara Baja; también existe un Consejo de Jefes. En Swazilandia el antiguo bicameralismo fue disuelto por el golpe militar de 1973. Sudáfrica sostiene, dentro de sus políticas discriminatorias generales, un pseudo-sistema bicameral con representantes exclusivamente blancos.³⁴

Según el análisis de Vergottini,³⁵ en los países recién independizados, principalmente de África,

“paralelamente al reforzamiento del Ejecutivo, la posición de la asamblea legislativa electa aparece extremadamente débil”.

Los parlamentos de tales países son en su abrumadora mayoría unicamerales porque el bicameralismo se considera riesgoso para la unidad indispensable del Estado e incompatible con la modernización (esto último por las proclividades de los Senados a la reflexión interminable y al freno de toda iniciativa de cambio político o de cualquier otra índole). Donde existen partidos únicos, éstos resultan incongruentes con una posible composición diversa, o pluripartidista, de las dos cámaras; esto es cierto si el partido es meramente dominante. Además, es preciso recordar la insuficiencia absoluta de atribuciones de control político a las legislaturas unicamerales en los países mencionados. Si bien en muchas de sus Constituciones se han incluido diversas soluciones organizativas para agilizar un control político del Gobierno, en la práctica las posibilidades de ejercerlo son “inexistentes”, puesto que el Presidente de la República es al mismo tiempo jefe del partido al que necesaria o mayoritariamente se adhieren los miembros del Parlamento.³⁵

C. COMPETENCIA AGREGADA DEL SENADO

Como el propósito original de este artículo fue servir de auxiliar al legislador mexicano que deseara comparar sus instituciones con las de otros países, para este capítulo construí un Senado hipotético con los datos obtenidos de más de cincuenta países. De las referencias obtenidas en los documentos constitucionales correspondientes (y en algunas fuentes generales), formé un catálogo alfabético con el propósito de alcanzar la competencia agregada que a continuación expongo; por

³⁴ L. BANKS, Arthur (ed.), *Political Handbook of the World*.

³⁵ VERGOTTINI, *supra*, nota 16.

supuesto, es posible que alguna función menor haya escapado a este tamiz. En todo caso, nuestro Senado hipotético participaría, en razón de sus orígenes mundanos, en funciones concurrentes con una Cámara Baja igualmente hipotética (pero cuyas funciones serían también agregadas y de origen real) y encargarse de ciertas funciones exclusivas. En las conclusiones de este artículo sugiero un reacomodo de tales atribuciones, para alcanzar un mejor equilibrio entre ambos cuerpos legislativos, puesto que parece poco probable que en México se llegue a suprimir el Senado y que la admisión de partidos de oposición, de suyo incierta, no alteraría fundamentalmente el peso político o jurídico de dicho Senado. El lector podrá encontrar en las Notas a este artículo las referencias correspondientes, textuales en su mayor parte.³⁶

³⁶ En este capítulo y el siguiente se hacen referencias sólo al número del artículo, suprimiéndose las fracciones, a fin de aliviar la lectura. Casi todos los textos completos de los respectivos artículos y fracciones pueden encontrarse en las siguientes obras. En seguida del nombre del país aparece la fecha de la Constitución a que hacemos referencia.

ZINK, *supra*, nota 6:

Canadá.

DARANAS, *supra*, nota 27:

Austria (10. de octubre de 1920);

Bélgica (7 de febrero de 1831);

España (31 de octubre de 1978);

Francia (1978);

Irlanda (10. de julio de 1937);

Italia (22 de diciembre de 1947); y

Países Bajos (1972).

MUÑOZ, *supra*, nota 28:

Dominicana, República (10 de enero de 1947);

Ecuador (31 de diciembre de 1946);

Haití (25 de octubre de 1959);

Nicaragua (10. de noviembre de 1950);

Perú (9 de abril de 1933);

Uruguay (21 de octubre de 1951); y

Venezuela (11 de abril de 1953).

The Middle East..., *supra*, nota 29 (textos parciales):

Turquía (25 de octubre de 1961).

The Far East..., *supra*, nota 30 (textos parciales):

Australia;

India; y

Japón.

BANKS, *supra*, nota 35:

Bahamas;

Botswana;

Estados Unidos;

Rhodesia; y

Sudáfrica.

I. FUNCIONES CONCURRENTES

1. *Administración Pública.* El Senado supervisa la gestión del Gobierno federal; se mantiene informado de ella y adopta resoluciones al respecto; cuida por sí mismo o por medio de organismos creados al efecto de la legal administración y debida inversión de las rentas nacionales; y, en general, atiende al buen servicio de la administración pública.³⁷

2. *Arqueología.* Indeterminadas.³⁸

3. *Bienes Nacionales.* Determina lo conveniente para la conservación y fruto de los bienes nacionales y para la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación; arregla la administración de los bienes muebles nacionales; y decreta o autoriza, en su caso, la enajenación o la hipoteca de sus bienes inmuebles.³⁹

4. *Censura, voto de.* Examina la conducta oficial de los ministros de Estado y los censura si hubiere motivo o retira su confianza al Gobierno, haciendo necesaria la elección de uno nuevo. El voto de censura podrá determinar la renuncia inmediata, individual o colectiva, de los ministros censurados.⁴⁰

¿Por qué estos países? Porque me parecen representativos de los ámbitos geográficos y políticos mencionados en los capítulos A y B. Se menciona exactamente el mismo número de países europeos que hispano-parlantes (excluyendo a España). Los países americanos no anglo-parlantes constituyen exactamente la tercera parte de todos los países mencionados. El mayor número de referencias particulares a Constituciones latinoamericanas refleja una reconocida inclinación personal y profesional; además, si las diversas funciones del Senado se repiten, a veces machaconamente, en muchas Constituciones del mundo, ¿por qué no seleccionar como ilustrativas las propias y no las ajenas? Por propias entiendo en este contexto las latinoamericanas.

³⁷ Según la fracción primera del Artículo 52 de la Constitución de Austria, tanto el Consejo Federal cuanto el Consejo Nacional podrán supervisar la gestión del Gobierno Federal, mantenerse informados de ella y expresar resoluciones al respecto. La Constitución del Ecuador fue aún más lejos, pues su Artículo 53 dice que "corresponde al Congreso dividido en Cámaras... cuidar, por sí mismo o por medio de organismos creados al efecto, de la legal y recta administración y debida inversión de las rentas nacionales" y, en general, "atender al buen servicio de la administración pública".

³⁸ El Artículo 33 de la Constitución de la República Dominicana concede competencia en esta materia al Congreso.

³⁹ Ese mismo artículo declara que también es atribución del Congreso "determinar lo conveniente para la conservación y fructificación de los bienes nacionales, y para la enajenación de los bienes del dominio privado de la Nación..." Disposición semejante es la de la Constitución del Ecuador, cuyo Artículo 53 dice que "corresponde al Congreso dividido en Cámaras... arreglar la administración de los bienes nacionales y decretar o autorizar la enajenación o la hipoteca de los inmuebles..."

⁴⁰ La censura del gabinete suele conducir, en los regímenes parlamentarios, al cambio de gobierno. Sin embargo, en el Ecuador, dentro de una región típicamente presidencialista, se menciona también la figura cuando el Artículo 55 de la corres-

5. *Comercio Exterior.* Por lo menos, interviene en materia de aduanas; fija tarifas arancelarias; y permite la apertura o la clausura temporal o definitiva de los puertos.⁴¹

6. *Constitución, Constitucionalidad y Reformas Constitucionales.* Examina las infracciones a la Constitución y dispone lo conducente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores; interpreta la Constitución; examina anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y los aprueba si son ajustados a la Constitución y las leyes; aprueba las reformas constitucionales; declara por ley la necesidad de dicha reforma; discute cualquier proyecto de reforma constitucional; y escruta los votos de las asambleas estatales sobre reformas a la Constitución federal.⁴²

pondiente Constitución declara que "corresponde al Congreso en pleno... examinar la conducta oficial de los Ministros de Estado y censurarlos si hubiere motivo", aunque sin determinar el resultado político de tal acción.

En cambio, la Constitución de Italia establece en su Artículo 94 que una y otra Cámara podrán retirar su confianza al gobierno, de lo que se desprende, presumiblemente, que será necesaria la elección de un nuevo Gobierno.

Por su parte, la Constitución del Uruguay contiene numerosas disposiciones fortaleciendo el principio de gobierno colegiado, incluyendo la señalada por el Artículo 147 en el sentido de que "cualquiera de las Cámaras podrá juzgar la conducta de los ministros de Estado [reuniéndose para tal efecto en Asamblea General], lo que, de conducir a censura pronunciada por mayoría absoluta de votos del total de componentes... determinará la renuncia inmediata a sus cargos del ministro o de los ministros afectados".

⁴¹ En el Artículo 33 de la Constitución de la República Dominicana se dispone que será atribución del Congreso (compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados, según su propio Artículo 13), la materia de aduanas, aunque sin determinar el alcance preciso de esa competencia. En cuanto a tarifas arancelarias, se mencionan en el Artículo 73 de la Constitución del Perú como competencia del Congreso formado por una Cámara de Diputados y un Senado funcional. Finalmente, el Artículo 53 de la Constitución del Ecuador establece que corresponde al Congreso dividido en Cámaras permitir la apertura u ordenar la clausura temporal o definitiva de puertos.

⁴² Aunque es un principio constitucional generalmente aceptado que la revisión constitucional de las leyes o, en su caso, de los actos de gobierno, corresponde al Poder Judicial, la Constitución del Perú establece en su Artículo 122 que es atribución del Congreso "examinar las infracciones de la Constitución y disponer lo conducente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores", porque a la Asamblea General compete "interpretar la Constitución sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia. Aquí cabría recordar la controversia que se presentó al respecto en los Estados Unidos, finalmente resuelta por el Ministro Marshall a favor de la Suprema Corte en el famoso caso de *Marbury v. Madison*. También la Constitución de la República Dominicana parece inclinarse a una visión semejante a la del Perú y diferente a la de Marshall, cuando en su Artículo 33 concede al Congreso la atribución de "examinar anualmente todos los actos del Poder Ejecutivo y aprobarlos, si son ajustados a la Constitución y a las leyes".

Por lo que se refiere a las reformas constitucionales, cada uno de los correspondientes instrumentos incluye sus propios mecanismos. Así, en Australia se requiere que las reformas constitucionales sean aprobadas por mayoría absoluta de ambas Cámaras; dentro de un plazo de dos a seis meses, tales reformas deben presentarse

7. *Contratos*. Aprueba los contratos públicos y supervisa los contratos con entidades oficiales y semioficiales extranjeras.⁴³

8. *Control de Gobierno*. Indeterminadas.⁴⁴

9. *Derechos Individuales y Estados de Emergencia o de Sitio*. Vigila la efectividad de las garantías individuales; declara el estado de emergencia económica (durante el cual se podrán suspender de manera temporal las garantías de propiedad privada) o el estado de sitio (suspendiéndose entonces los derechos individuales); y conoce del informe presentado por el Poder Ejecutivo, con la posibilidad de rectificar

a votación en cada uno de los Estados. En caso que una de las Cámaras se niegue en dos ocasiones a aceptar alguna reforma constitucional aceptada por la otra, el Gobernador General podrá someterla a la aprobación de la mayoría electoral de la mayoría de los Estados australianos.

Según el Artículo 33 de la Constitución dominicana, el Congreso habrá de "declarar por ley la necesidad de la reforma constitucional" y más adelante establece que las reformas constitucionales requieren dos tercios de la votación "de una y otra Cámara" (Artículo 108).

Según el Artículo 55 de la Constitución del Ecuador, "corresponde al Congreso en pleno: 1o. reformar la Constitución" y más adelante especifica que "el Congreso ordinario puede discutir cualquier proyecto de reforma constitucional observando el trámite para la formación de las leyes" (Artículo 190).

Los Artículos 46 y 47 de la Constitución de Irlanda precisan que las iniciativas de ley para reformar la Constitución serán iniciadas por la Cámara de Representantes, contarán con la aprobación de naturaleza efectiva o presunta del Senado y serán sometidas a referéndum popular.

La Constitución de Nicaragua establece en su Artículo 327 un procedimiento de reformas constitucionales que involucra una iniciativa original en la Cámara de Diputados, la actuación de cada Cámara por separado y después reunidas y el principio de la mayoría absoluta, sin lugar a referéndum.

La Constitución de Venezuela divide la participación de la legislatura así: por una parte, señala que "son atribuciones del Congreso Nacional: 1ª escutar los votos de las asambleas legislativas sobre reformas de la Constitución" y, por la otra, dice que "esta Constitución podrá ser reformada a iniciativa de las dos Cámaras legislativas o de las asambleas legislativas" (Artículo 140). Continúa diciendo el texto que "cuando la iniciativa parta de alguna de las Cámaras legislativas deberá proponerla la cuarta parte, por lo menos, de la totalidad de sus miembros". Aprobada la iniciativa, se requerirá la ratificación de las dos terceras partes de las Asambleas legislativas de los Estados (Artículo 141).

⁴³ La Constitución de la República Dominicana determina que el Congreso tendrá atribución para aprobar los contratos públicos. Venezuela hace una distinción en su Constitución entre los contratos a celebrarse "con entidades, oficiales o semioficiales extranjeras, que tengan personería jurídica autónoma (Artículo 45) y aquellos que también celebre el Ejecutivo y "que conforme a la ley estén sujetos" al requisito de aprobación legislativa (Artículo 81), si bien las atribuciones concurrentes de las dos Cámaras del Congreso se extienden a ambas situaciones.

⁴⁴ En una disposición poco usual, la Constitución de España establece que "las Cortes Generales representan al pueblo español y... controlan la acción del Gobierno" (Artículos 1 a 3).

sus efectos, sobre las providencias tomadas durante la suspensión de las garantías individuales, o de propiedad.⁴⁵

10. *Deuda Pública*. Levanta empréstitos sobre el crédito de la República por medio del Poder Ejecutivo; legisla en todo cuanto concierna la deuda nacional; ratifica contratos de empréstito y cauciones que comprometan el crédito público; reconoce la deuda nacional y arregla sus servicios; y limita esos empréstitos, a casos de utilidad pública o de necesidad calificada, amortización de otros empréstitos, consolidación de deudas o fines reproductivos o relacionados con la defensa nacional.⁴⁶

⁴⁵ Según la Constitución de la República Dominicana, "son atribuciones del Congreso... declarar el estado de sitio y suspender los derechos individuales (Artículo 33).

Según el Artículo 55 de la Constitución del Ecuador, el Congreso en pleno podrá conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República, lo que involucraría la suspensión de las garantías individuales. En cambio, es facultad del Congreso dividido en Cámaras, entre otras, vigilar la efectividad de tales garantías individuales prescritas por la Constitución.

Por otra parte, la Constitución española establece que sólo el Congreso, según el Artículo 116, considerará la declaratoria del estado de emergencia.

Finalmente, el Artículo 160 de la Constitución de Nicaragua autoriza al Congreso "en Cámaras unidas [a] conocer del informe presentado por el Poder Ejecutivo sobre las providencias dictadas durante la suspensión de las garantías individuales". Además, esa Constitución contiene dos situaciones en que, presumiblemente, se pueden suspender las garantías individuales y en las que el Congreso interviene en Cámaras separadas: "declarar, fijando su duración, el Estado General de Emergencia económica, cuando así lo exijan las circunstancias anormales del país" y "conocer los decretos-leyes dictados por el Poder Ejecutivo en caso de emergencia o necesidad pública".

⁴⁶ El Artículo 33 de la Constitución de la República Dominicana atribuye al Congreso el "legislar cuanto concierna a la deuda nacional", habiendo establecido previamente la facultad del Congreso de "levantar empréstitos sobre el crédito de la República por medio del Poder Ejecutivo".

Una disposición semejante se encuentra en el Artículo 53 de la Constitución del Ecuador que establece que "corresponde al Congreso dividido en Cámaras... autorizar al Ejecutivo para celebrar contratos de empréstito y cauciones que comprometan el crédito público, los cuales no se llevarán a ejecución, sino después de ratificación por el Congreso en pleno [y] reconocer la deuda pública y determinar la manera de hacer su conversión, amortización, consolidación y cancelación".

En la Constitución de Nicaragua corresponde al Congreso en Cámaras separadas, según el Artículo 148, "reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio". Además, el Artículo 248 declara que "el Estado garantiza el pago de la deuda pública contraída conforme a la Constitución y a las leyes", aunque "no se puede recurrir al empréstito, sino en caso de utilidad pública o de necesidad calificada, amortización de otro empréstito, consolidación de deudas o para fines reproductivos o relacionados con la defensa nacional" (Artículo 249), y "en el Presupuesto General de Ingresos no puede anotarse el producto de empréstitos no autorizados previamente por el Congreso" (Artículo 255).

La Constitución del Perú dispone en su Artículo 122 que, entre otras cosas, son atribuciones del Congreso "autorizar al Poder Ejecutivo para que negocie emprés-

11. *Elecciones.* Por lo menos, califica las elecciones de sus miembros y, potencialmente, elige a altos funcionarios de la administración pública y del Poder Judicial, incluyendo a los ministros de la Suprema Corte, el Contralor y el Procurador Generales, y aun al Presidente y al Vicepresidente de la República.⁴⁷

12. *Empleados y Funcionarios.* Crea o suprime secretarías y subsecretarías de Estado; nombra empleados públicos; y requiere de funcionarios y empleados el cumplimiento de sus responsabilidades. Por lo que se refiere al Presidente de la República, podría exigirle responsabilidad por el desempeño de sus funciones; le concede o le niega autorización para salir del país; podría admitir o negar su renuncia o la del Vicepresidente; y declarar sus incapacidades físicas o mentales para el desempeño de sus cargos. En cuanto a otros funcionarios, el Parlamento crea tribunales administrativo-contenciosos y nombra los respectivos magistrados de ternas propuestas; declara la responsabilidad o irresponsabilidad pecuniaria de los ministros de Estado; y juzga los delitos imputados a los ministros; podrá también elegir o nombrar miembros de la Corte Electoral y del Tribunal de Cuentas.⁴⁸

titos empeñando la Hacienda Nacional y señalando fondos para su amortización" y "reconocer la deuda nacional y señalar los medios para consolidarla".

⁴⁷ En la Constitución del Ecuador existen dos disposiciones sobre elecciones, si bien no en el sentido político clásico de la palabra: el Artículo 55 dispone que "corresponde al Congreso en pleno... declarar electos legalmente al Presidente y al Vicepresidente" y "elegir, entre ternas presidenciales, a los ministros de la Suprema Corte y de las Cortes superiores, al Contralor General de la Nación y al Procurador General".

De acuerdo con el Artículo 83 de la Constitución italiana, el Parlamento (y por tanto sus partes constitutivas, la Cámara de Diputados y la de Senadores) elegirá al Presidente de la República, por mayoría de dos tercios.

Por último, el Artículo 80 de la Constitución de Venezuela establece que "son atribuciones comunes a ambas Cámaras legislativas" calificar a sus miembros y conocer de sus renuncias.

⁴⁸ Según el Artículo 33 de la Constitución de la República Dominicana "son atribuciones del Congreso... crear o suprimir secretarías y subsecretarías de Estado, cuando a juicio del Poder Ejecutivo sean necesarias para los fines de la administración pública". También la Constitución del Ecuador interviene, al menos indirectamente, en la materia de conceder al Congreso dividido en Cámaras la atribución de requerir el cumplimiento de la responsabilidad de los empleados públicos. En el Artículo 148 de la Constitución de Nicaragua se dice que corresponde al Congreso en Cámaras separadas "crear y suprimir empleos, fijando sus dotaciones". Por último, el Artículo 122 de la Constitución del Perú atribuye al Congreso la función de "crear y suprimir empleos públicos y asignarles la correspondiente dotación".

Por lo que respecta a los funcionarios, habría que dividirlos entre:

a. *Ministros.* Aunque la Constitución japonesa concede a la Dieta, como máxima autoridad del país, la función de designar al Primer Ministro, sólo concede diez días a la Cámara de Consejeros para pronunciarse sobre la materia. Aunque bicameral,

13. *Federación-Estados, Relación Entre.* Dirime los conflictos que pudieran surgir en esta materia.⁴⁹

14. *Finanzas.* [La función presupuestal o financiera del Parlamento puede darse de manera plenamente concurrente o, siguiendo la tradición inglesa, con limitaciones más o menos severas a la intervención de la Cámara alta]. Establece los impuestos o contribuciones generales y determina el monto de su recaudación e inversión legal; aprueba o desaprueba, con vistas al informe de la Cámara de Cuentas [o Contraloría]), el estado de recaudación e inversión de las rentas que debe presentar el Poder Ejecutivo; autoriza los gastos públicos extraordinarios; y examina los presupuestos estatales.⁵⁰

el régimen jamaquino hace responsables a los ministros sólo ante la Cámara baja y no ante el Senado. Finalmente, el Artículo 147 de la Constitución uruguaya establece que "cualquiera de las Cámaras podrá juzgar la conducta de los ministros de Estado".

b. *Presidente de la República.* Según los Artículos 68 y 142 de la Constitución de Austria, el Consejo Federal también podrá, como el Consejo Nacional y por intermedio del Canciller Federal, exigir responsabilidad al Presidente federal ante la Asamblea Nacional por el desempeño de sus funciones, siempre que esté presente la mitad de sus miembros y los acuerdos se tomen por mayoría de dos tercios de los presentes.

La Constitución de la República Dominicana autoriza al Congreso en su Artículo 33 a conceder permiso al Presidente de la República para salir al extranjero, cuando sea por más de treinta días.

En los términos del Artículo 55 de la Constitución del Ecuador, corresponde al Congreso en Pleno "admitir o negar la excusa o renuncia del Presidente y del Vicepresidente de la República, declarar la imposibilidad física o mental de los mismos para el desempeño de su cargo..." Según el Artículo 160 de la Constitución de Nicaragua, "corresponde al Congreso en cámaras unidas... admitir las renuncias del Presidente de la República electo o en ejercicio, de los designados" y de otros funcionarios. En el Perú, por disposición del Artículo 122 de su Constitución, el Congreso tiene la facultad de "aceptar la renuncia del Presidente de la República o quien haga sus veces".

c. *Otros funcionarios.* El Artículo 33 de la Constitución de la República Dominicana autoriza al Congreso a crear tribunales administrativo-contenciosos y, presumiblemente, nombrar los respectivos magistrados. En Francia existe una disposición general en el Artículo 49 de su Constitución, según la cual la responsabilidad del Gobierno se dirime ante la Asamblea Nacional.

⁴⁹ La Constitución peruana establece, entre las funciones del Congreso, la de "resolver los conflictos que se produzcan entre el Poder Ejecutivo y los consejos departamentales" (Artículo 122) y la Constitución de Venezuela se refiere indirectamente a la materia cuando su Artículo 81 incluye entre las atribuciones de las Cámaras legislativas el "legislar sobre las materias de la competencia del Poder nacional y sobre el funcionamiento de éste" a diferencia de los poderes departamentales.

⁵⁰ La mayoría de las constituciones del mundo atribuyen a la Cámara alta alguna participación en las cuestiones presupuestarias, si bien algunas limitan la iniciativa de proyectos a la Cámara baja: Canadá, cuyo Senado no tiene atribuciones para introducir proyectos de leyes económicas; Gran Bretaña, como queda establecido arriba; y la India en cuya Constitución se establece que "los proyectos de ley que

involucran finanzas sólo podrán ser presentados por la Cámara del Pueblo, y no por la alta [reservándose la primera] la decisión final". Por otra parte, dentro de sus respectivas limitaciones de procedimiento, los siguientes países conceden diversa participación a sus respectivas Cámaras altas en la aprobación de presupuestos, u otras cuestiones financieras:

El Artículo 33 de la Constitución de la República Dominicana establece que "son atribuciones del Congreso: 1o. establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el monto de sus recaudaciones e inversión legal; 2o. aprobar o desaprobar, con vistas al informe de la Cámara de Cuentas, el estado de recaudación en inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo" y autorizar gastos públicos extraordinarios.

Según la Constitución del Ecuador, "corresponde al Congreso dividido en Cámaras... establecer o suprimir impuestos, tasas y otros ingresos públicos" y "corresponde al Congreso en pleno... dictar el Presupuesto nacional en la forma que esta Constitución establece" (Artículos 53 y 55).

En los términos del Artículo 66 de la Constitución española, "las Cortes Generales... aprueban [los] presupuestos del pueblo español".

En Francia, según el Artículo 45 de su Constitución, el Senado tiene menor plazo que la Asamblea Nacional para decidir sobre los proyectos de leyes financieras.

Curiosamente, la Constitución de Haití tiene, a pesar de su realidad política extraordinariamente represiva, disposiciones detalladas sobre la materia en su Artículo 57: a pesar de que la iniciativa de las leyes pertenece indistintamente a las dos Cámaras y al Poder ejecutivo, la ley presupuesta, que se refiere al lugar, la cantidad y el monto de percepción de los ingresos y contribuciones, y la que tiene por objeto crear ingresos del Estado o aumentar sus egresos, deberán ser votadas primero por la Cámara de Diputados. Las diferencias que pudieran surgir al respecto entre las dos Cámaras serán resueltas, en común, por una Comisión Interparlamentaria. Las demás leyes serán resueltas, en caso de desacuerdo, en la siguiente sesión, aunque se hayan renovado e intervendrá también una Comisión Interparlamentaria; si sus recomendaciones aún no son aceptadas por ambas Cámaras, se retirará el proyecto de ley. Sólo al Poder Ejecutivo corresponde la iniciativa de la ley nacional de egresos, la que no podrá ser modificada por el Congreso una vez aprobada.

De acuerdo con el Artículo 21 de la Constitución de Irlanda, en los proyectos de ley de carácter financiero, el Senado sólo podrá hacer recomendaciones dentro de un periodo de veintidós días, correspondiendo la iniciativa exclusivamente a la Cámara de Representantes.

Nicaragua dedica dos fracciones constitucionales en su documentación estatal a esta atribución, cuando dice en su Artículo 148 que "corresponde al Congreso en Cámaras separadas... establecer los ingresos nacionales y fijar los gastos de administración" e "imponer contribuciones".

En el Japón la Dieta se ocupa también de cuestiones presupuestales en los términos de su Constitución, aunque la primera de las Cámaras (de Representantes) puede aprobar sus propias iniciativas, si la segunda Cámara (Alta) no ha manifestado su opinión dentro de un término de treinta días o si un conflicto entre las Cámaras no ha sido solucionado por un Comité Legislativo conjunto.

Perú dispone en su Artículo 122 constitucional que son funciones parlamentarias "imponer contribuciones y suprimir las establecidas; sancionar el presupuesto; aprobar o desaprobar la Cuenta General de la República... y aprobar los presupuestos de los Consejos departamentales".

La Constitución de Turquía dispone que la Gran Asamblea Nacional, compuesta

15. *Fomento*. Lo propicia en los campos de la ilustración, la agricultura, la industria y el comercio interior.⁵¹

16. *Honores, Premios y Estimulos*. Determina los honores públicos y concede premios y estímulos por servicios eminentes a la República.⁵²

17. *Información e Investigación*. Interroga brevemente a miembros del Gobierno federal; instituye Comisiones formales de información; interpela a los Secretarios de Estado sobre asuntos de su competencia; recibe informes personales del Presidente de la Suprema Corte o de otros altos tribunales; recibe y examina el informe anual del Presidente de la República; examina y aprueba o rechaza las memorias y cuentas de los ministros de Estado y otros funcionarios; hace comparecer a éstos, previa notificación para que informen sobre materias de su competencia.

Quizá sólo con mayor extensión y profundidad que lo establecido en el párrafo anterior sobre información, el Senado tiene asimismo el derecho de la investigación que incluye exigir explicaciones escritas a los Ministros y nombrar Comisiones de Investigación. Ejercerá ambas funciones con la efectividad que le permita la voluntad política democrática del país donde se desempeñen.⁵³

de una Cámara de Representantes y otra de Senadores, está autorizada para adoptar leyes sobre materias presupuestales y de la Cuenta Pública.

En el Uruguay y según su Constitución compete a la Asamblea General, actuando en Cámaras conjuntas o separadas, en los términos del Artículo 85, "establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos, su distribución, el orden de sus recaudaciones e inversión, suprimir, modificar o aumentar las existentes".

Finalmente, Venezuela establece en su Constitución que "son atribuciones de las Cámaras legislativas como cuerpos colegisladores... sancionar el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos Públicos que presente el Poder Ejecutivo nacional".

⁵¹ Este renglón parecería más bien de índole administrativa que legislativa.

⁵² Según el Artículo 53 de la Constitución del Ecuador, corresponde al Congreso dividido en Cámaras la determinación de los honores públicos. La Constitución del Perú otorga en su Artículo 122 al Congreso la atribución de "conceder premios... por servicios eminentes... a la República".

⁵³ Si bien el Artículo 52 de la Constitución de Austria permite tanto al Consejo Federal cuanto al Consejo Nacional, entre otras cosas, interrogar a los miembros del Gobierno federal, en un curso de sus sesiones y brevemente, el Artículo 33 de la "Constitución de la República Dominicana permite al Congreso "interpelar" a los secretarios de Estado sobre asuntos de su competencia; el Artículo 55 de la Constitución del Ecuador autoriza al Congreso en pleno a recibir informes personales del Presidente de la República y del de la Suprema Corte; y según el Artículo 67 de la Constitución de Haití, cada Cámara gozará del derecho de interpelación, mientras se respete la separación de poderes.

Como una facultad quizá un tanto peculiar a su Constitución, en el Uruguay se amplía esta facultad de información en los siguientes términos: "Artículo 118: Todo legislador puede pedir a los ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, a la Corte electoral, al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y al Tribunal de Cuentas, los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido

18. *Inquilinato*. Declara leyes de inquilinato que alteren por plazos definidos y temporales la libertad de contratación.⁵⁴

19. *Independencia y Seguridad Nacionales*. Mantiene la independencia, seguridad, tranquilidad y decoro de la República, por medio de legislación adecuada.⁵⁵

20. *Inversión Extranjera*. Admite la inversión de capitales extranje-

[por escrito y exceptuando las] materias y competencia jurisdiccionales del Poder judicial y del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo"; "Artículo 119: Cada una de las Cámaras tiene facultad, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime conveniente..."; y "Artículo 120. Las Cámaras podrán nombrar Comisiones parlamentarias... para suministrar datos con fines legislativos".

La Constitución de Venezuela concede amplias atribuciones en materia de información al Congreso: el Artículo 84 la incluye en forma de "recibir y examinar el mensaje anual del Presidente de la República" y "examinar y aprobar o improbar las memorias y cuentas de los ministros del Despacho Ejecutivo Nacional y de [otros] funcionarios", mientras que el Artículo 80 había ya establecido que "son atribuciones comunes a ambas Cámaras legislativas... hacer comparecer a los ministros del Despacho Ejecutivo Nacional para que informen sobre materias de su competencia, después de notificarles con tres días de anticipación, por lo menos, los puntos objetos de su comparecencia".

Por la naturaleza de la actividad (preparación de legislación, fundamentalmente) y la intensidad de los trabajos, puede argüirse que la capacidad de investigación difiere en grado de la información ya reseñada arriba para las Cámaras legislativas. El Art. 40 de la Constitución de Bélgica establece que "cada Cámara tendrá el derecho de investigación" y podrán también exigir "explicaciones a los Ministros sobre la base de peticiones escritas que presenten (Art. 32).

Disposiciones semejantes se encuentran en los Arts. 76 y 77 de la Constitución de España.

Según el Art. 82 de la Constitución italiana, la facultad de investigación radica indistintamente en ambas Cámaras.

El Art. 119 de la Constitución peruana de 1933 establece que "cada Cámara tiene derecho de nombrar Comisiones de Investigación ante las que las autoridades administrativas deberán rendir informes y cualquier diputado o senador puede pedir a los ministros de Estado los datos informativos que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones".

El Art. 120 de la Constitución del Uruguay hace algo semejante al declarar que "las Cámaras podrán nombrar comisiones parlamentarias de investigación o para suministrar datos con fines legislativos".

⁵⁴ La Constitución de Nicaragua establece en su Art. 148 que "corresponde al Congreso en cámaras separadas... decretar transitoriamente por un lapso no mayor de un año, leyes de inquilinato que alteren la libertad de contratación, pudiendo prorrogarlas las veces que fuera necesario".

⁵⁵ Aunque podría parecer ésta una obligación implícita en todos los Poderes de la nación, particularmente en el Ejecutivo, por lo menos dos países declaran en sus constituciones expresamente que "corresponde al Congreso en Cámaras separadas... disponer todo lo conveniente para mantener la independencia y seguridad de la República" (Art. 148 de la Constitución de Nicaragua) y "a la Asamblea General compete... expedir leyes relativas a la independencia, seguridad, tranquilidad y decoro de la República" (Art. 85 de la Constitución del Uruguay).

ros, bajo ciertas condiciones, en corporaciones paraestatales y, presumiblemente, podría extender su competencia a otros aspectos de esta materia.⁵⁶

21. *Juicio Político*. Concede indultos en casos de condenados por delitos político-sociales y juzga políticamente la conducta de los ministros de Estado.⁵⁷

22. *Legislación, en general*. Ejerce la función básica de recibir, iniciar, debatir, aprobar y remitir al Poder Ejecutivo los proyectos de creación o derogación de leyes, aunque con las variadas limitaciones que se detallan abajo en las Notas. Entre otras cosas, pues, el Senado en compañía de la Cámara de Diputados presenta oposiciones razonadas; se ocupa por medio de las leyes de todos los propósitos de interés público; legisla acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder nacional o contraria a la Constitución; encausa el proceso legislativo mediante Comités Permanentes; y ejerce, en un número limitado de países, la función legislativa conjuntamente con el Jefe de Estado.

Si nuestro hipotético Senado hubiera derivado de cierta minoría de países, incluiría entre sus atribuciones concurrentes la de dictar códigos.⁵⁸

⁵⁶ El Art. 275 de la Constitución de Nicaragua se ocupa con cierta extensión de la materia y declara que "podrán admitirse capitales privados en la constitución y ampliación del patrimonio de los entes autónomos o servicios descentralizados, siempre que así lo disponga el Congreso, por una ley en la que se especifique y reglamente la intervención que corresponda a los respectivos accionistas en los consejos o directorios y en cuanto a la fiscalización" y "el aporte de capitales particulares y representación de los mismos en los consejos o directorios nunca serán superiores a los del Estado".

⁵⁷ La Constitución del Perú dispone que "sólo durante el receso del Congreso, el Poder ejecutivo puede conceder indulto a los condenados por delitos político-sociales". El Art. 85 de la Constitución del Uruguay declara competencia de la Asamblea General "juzgar políticamente la conducta de los ministros de Estado".

⁵⁸ Es importante hacer aquí nueva referencia a las partes de este trabajo en que se determina la debilidad procesal y práctica de la Cámara alta frente a la posición del Ejecutivo (particularmente en los países recién independizados), numerosas constituciones en el mundo declaran expresamente que la función general (formal) de los Poderes legislativos es, precisa y básicamente, legislar.

El Consejo Federal austriaco, según el Art. 41 de la Constitución, podrá presentar al Consejo Nacional propuestas de ley por intermedio del Gobierno federal; podrá también presentar oposición razonable a las leyes aprobadas por el Consejo Nacional, dentro de las ocho semanas siguientes a su recibo. Sin embargo, después de ese periodo el Consejo Nacional podrá publicar sus proyectos originales si obtiene el consentimiento de la mitad de sus componentes. Aun así, la oposición del Consejo Federal no podrá utilizarse contra leyes que tengan por objeto el reglamento del Consejo Nacional, la aprobación del presupuesto federal, la disolución del mismo, los créditos federales, o los bienes de la federación. Un tercio de los miembros del

23. *Militares.* Fija anualmente el máximo de la fuerza armada en servicio en tiempo de paz; aprueba o niega el ascenso de altos jefes de las fuerzas armadas; recluta la fuerza armada profesional o de

Consejo Federal podrá solicitar que las leyes constitucionales sean sometidas a votación popular. (Art. 44.)

El Senado de las Bahamas es un cuerpo nombrado y con poderes legislativos limitados.

Los miembros del Senado canadiense son nombrados por el Gobernador General según criterios geográfico y partidista. El senado, como la Cámara de los Comunes, debe aprobar toda la legislación aunque, en la práctica, tiende a limitarse a sí misma a una influencia secundaria y moderadora. Los nombramientos senatoriales tienen carácter vitalicio. El procedimiento del Senado canadiense es considerablemente más solemne que su correspondiente Cámara de los Comunes, pues todavía se parece mucho a la Cámara de los Lores británica que le sirvió de modelo. Ese Senado no tiene atribuciones de iniciativa de proyectos de ley económicos y, en la práctica, se limita a confirmar los que proceden de la Cámara de los Comunes. Aunque la ley le permite iniciar otros proyectos legislativos, su función principal es frenar en tanto a la Cámara baja, a base de enmiendas o de negativas de aprobación. En general, el Senado canadiense no adopta actitudes extremas al hacer uso de sus facultades.

Hay dos disposiciones relevantes en la Constitución de la República Dominicana: según el Art. 13, "todos los poderes legislativos conferidos por la presente Constitución están confiados a un Congreso de la República compuesto de un Senado y una Cámara de Diputados" y el Art. 33 que en parte declara que "son atribuciones del Congreso... legislar acerca de toda materia que no sea de la competencia de otro Poder del Estado o contraria a la Constitución".

La Constitución del Ecuador declara que "la función legislativa se ejerce por el Congreso nacional, compuesto de dos Cámaras, la de senadores y la de diputados".

El Art. 66 de la Constitución española declara, sucintamente que "las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el senado (los que) ejercen la potestad legislativa del Estado".

En Estados Unidos hasta que los Comités Permanentes del Senado y de la Cámara de Representantes no los hayan considerado, ningún proyecto importante de ley, financiero o no, es debatido por el pleno de cualesquiera de las Cámaras. Por costumbre, la composición de estos comités refleja aproximadamente la fuerza electoral de los partidos y el rango de sus miembros se determina por antigüedad. Los Presidentes de los Comités Permanentes ejercen, en sí mismos, gran poder y son, por lo común, parlamentarios muy consumados. Sin embargo, en el Senado se ha debilitado un tanto la tradición mediante la cual se permite el "debate indefinido" a menos que dos tercios de los representantes de que se trata se opongan a continuarlo. El Senado ocurre también al expediente de "archivar" los proyectos de ley fuertemente objetados por minorías considerables.

El Art. 34 de la Constitución de Francia declara que las leyes serán votadas por el Parlamento, aparentemente sin funciones específicas diferentes entre la Asamblea Nacional y el Senado.

El Art. 75 de la Constitución de Haití dice en parte que "el Poder legislativo hace leyes para todos los propósitos de interés público. La iniciativa pertenece a cada una de las dos Cámaras así como al Poder ejecutivo".

De acuerdo con el Art. 15 de la Constitución de Irlanda, "se confiere al Parlamento nacional el Poder único y exclusivo de hacer las leyes".

En los términos del Art. 70 de la Constitución italiana, "la función legislativa

conscriptos; y autoriza la salida de tropas nacionales al extranjero o el paso temporal de tropas extranjeras por el territorio nacional.⁵⁹

24. *Moneda.* Se ocupa de todo lo relativo a emisión y valor o denominaciones de la moneda.⁶⁰

25. *Monopolios.* Autoriza su formación, cuando sea a beneficio de la Nación.⁶¹

26. *Obras Públicas.* Declara su carácter de interés nacional y, en esa medida, ejerce control sobre ellas.⁶²

será ejercitada colectivamente por entrambas Cámaras" y, según el Art. 71, la iniciativa de las leyes es indistinta entre los cuerpos legislativos mencionados.

El Art. 148 de la Constitución de Nicaragua inicia su catálogo de funciones del Congreso actuando en Cámaras separadas con "decretar, reformar, interpretar y derogar las leyes" en un aparente intento de cubrir todo el proceso legislativo exceptuando, tal vez, la promulgación formal de tales leyes, función que suele reservarse al Poder Ejecutivo.

En la Constitución del Reino de los Países Bajos el Artículo 119 declara que "el Poder Legislativo será ejercido conjuntamente por el Rey y los Estados Generales". La Segunda Cámara examinará, según los Artículos 120 a 124, en primer lugar los proyectos presentados por el Rey y la Primera Cámara podrá aceptarlos o pedir al Rey que los reconsidere o modifique. Sólo la Segunda Cámara y el Rey podrán hacer propuestas de ley y la Primera Cámara (Senado) podrá aprobarlas o rechazarlas.

El Artículo 122 de la Constitución peruana estipula que "son atribuciones del Congreso, en parte, "dar leyes; interpretar, modificar y derogar las existentes...".

Finalmente, la Gran Asamblea turca (cámaras legislativas consideradas en su conjunto) están autorizadas constitucionalmente a adoptar, modificar y derogar leyes.

⁵⁹ Diversas son las atribuciones de tipo militar que algunas constituciones latino-americanas conceden al Poder legislativo. Por ejemplo, la Constitución del Ecuador declara en su Artículo 53 que "corresponde al Congreso dividido en Cámaras... fijar, anualmente, el máximo de la fuerza armada que en tiempos de paz debe permanecer en servicio". Sin embargo, según el Artículo 55, "corresponde al Congreso en pleno: ...aprobar o negar los ascensos a generales y coroneles [solicitadas por el Presidente de la República]". Según el Artículo 53 ya mencionado, "corresponde [también] al Congreso dividido en Cámaras autorizar el tránsito de fuerzas extranjeras por el territorio ecuatoriano".

La Constitución del Perú determina en su Artículo 133 que "son atribuciones del Congreso...aprobar o desaprobar propuestas de ascensos para altos jefes militares". El Artículo 122 confiere al Congreso, entre otras cosas, la facultad de determinar los efectivos de las fuerzas armadas del país.

En cuanto al reclutamiento de la fuerza armada regular, el Artículo 85 de la Constitución del Uruguay indica que compete a la Asamblea General "designar todos los años la fuerza armada necesaria", aunque en su Artículo 57 utiliza el término "milicias".

⁶⁰ Es común que el Senado participe, como integrante del respectivo Congreso, en la determinación de la moneda, como lo dicen el Artículo 53 de la Constitución del Ecuador o el Artículo 148 de la Constitución nicaragüense.

⁶¹ El Artículo 85 de la Constitución del Uruguay concede competencia a la Asamblea General para, entre otras cosas, organizar monopolios estatales.

⁶² El Congreso ecuatoriano dividido en Cámaras está autorizado, según el Ar-

27. *Perdones y Amnistias*. Está facultado para otorgarlos, llamándosele "gracias" en determinados contextos.⁶³

28. *Pesas y Medidas*. Las fija, en forma similar a lo declarado arriba respecto de la moneda.⁶⁴

29. *Relaciones Exteriores*. Aquí se reúnen atribuciones clasificadas con frecuencia en rubros alfabéticos distintos: declara la guerra y aprueba la paz; vigila las asignaciones para fines bélicos; ratifica los tratados internacionales que no tengan carácter de acuerdos ejecutivos autorizados generalmente al Ejecutivo sin necesidad de ratificación; confirma las acciones internacionales que por su urgencia, su carácter preexistente o su encarnación de principios internacionales reconocidos hayan sido tomadas por el Ejecutivo; y ejerce competencia indeterminada sobre cuestiones de migración.⁶⁵ Además, ratifica o destituye a diplomáticos.

Artículo 53 de su Constitución, a expedir la declaratoria del carácter nacional de las obras públicas.

⁶³ Con cierta regularidad aparecen, en las Constituciones, disposiciones autorizando a los respectivos Congresos a adoptar leyes proclamando perdones e indultos, como lo hace el Artículo 53 de la Constitución del Ecuador. La Constitución de Turquía incluye entre las competencias de la Gran Asamblea Nacional la de otorgar perdones y amnistias. Más detalles se encuentran en el Artículo 85 de la Constitución del Uruguay, que dice "a la Asamblea General le compete: ... conceder indultos por dos tercios de votos del total de componentes, en reunión de ambas Cámaras, y acordar amnistias en casos extraordinarios, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara". La Constitución del Perú habla en este contexto de la facultad de "gracia" y especifica que "sólo durante el receso del Congreso el Poder Ejecutivo puede conceder indulto a los condenados" por delitos sociales (Art. 122).

⁶⁴ Esta atribución se encuentra con frecuencia unida a la de fijar los sistemas monetarios, como lo hacen las Constituciones del Ecuador, del Perú y del Uruguay, en sus Artículos 53, 122 y 85, respectivamente.

⁶⁵ Las funciones en relaciones exteriores pueden dividirse en:

a) *Guerra y paz*. Según el Artículo 55 de la Constitución del Ecuador, corresponde al Congreso en pleno "decretar la guerra y ajustar la paz, con vista de los informes del Presidente...".

La Constitución francesa declara que el Parlamento autorizará la declaración de guerra.

La Constitución de Haití da a esta declaratoria la modalidad de que, según su Artículo 45, las funciones de la Asamblea General incluyen "declarar la guerra según informe del Poder ejecutivo [y] aprobar o rechazar los Tratados de Paz u otros tratados y convenciones...".

La Constitución de Nicaragua dice que corresponde al Congreso en Cámaras separadas "... declarar la guerra o autorizar al Ejecutivo para que la declare".

Perú expresa en el Artículo 122 de su Constitución que "son atribuciones del Congreso... resolver la declaración de guerra a iniciativa o previo informe del Poder Ejecutivo, y requerirlo para que negocie la paz".

Respecto de la declaración de guerra, "los países pueden dividirse tajantemente en dos grupos" (ver WHEARE, *supra* nota 11, pp. 146-8): aquellos en donde sola-

mente el Ejecutivo tiene autoridad para declarar la guerra y aquellos donde es necesario el consentimiento de la legislatura. Sin embargo, en el sistema norteamericano, aunque sólo el Congreso puede declarar la guerra, el Presidente como comandante de las fuerzas armadas puede producir una situación en la que ya ha habido hostilidades y en la que el Congreso se ve forzado a declarar la guerra; e incluso es posible que se inicien las acciones bélicas sin que la guerra haya sido todavía declarada. En todo caso, en ambos sistemas "el Ejecutivo tiene a su favor la ventaja que le proporciona el mando de las fuerzas armadas, lo cual deja a la legislatura con muy poca libertad de elección". Por otra parte, ya que la guerra implica numerosos egresos que sólo pueden ser autorizados por la legislatura, "resulta también obvio que el Ejecutivo se verá obligado a satisfacer las críticas de la legislatura y obtener su consentimiento para tomar decisiones importantes". Además, en algunos países como los Estados Unidos, "existen comisiones especializadas en defensa y suele suceder que las comisiones de asignaciones presupuestarias o de hacienda reclamen su derecho a participar en las investigaciones sobre los gastos de defensa". Finalmente, en tiempos de guerra declarada y aun inmediatamente después, la elaboración de leyes tiende a convertirse en función del Ejecutivo y por tanto "no es aventurado decir que la guerra, su preparación y sus secuelas han sido en este siglo causas importantes de la 'decadencia' de las legislaturas".

b) *Tratados*. En todas las Constituciones estudiadas el Congreso tiene alguna intervención en cuestiones internacionales. La más notable de ellas es el requisito de que los instrumentos internacionales pactados por el Poder Ejecutivo o sus representantes sean ratificados por el Poder Legislativo.

La República Dominicana establece ese principio en su Constitución e igual cosa prescribe el Artículo 53 de la Constitución del Ecuador. Por su parte, la Constitución de España incluye una discusión semejante en sus Artículos 93 a 96, especificando que la intervención del Senado y del Congreso se dará sin distinción.

Siguiendo nuevamente a Wheare, "en el Reino Unido es competencia legal de la Corona... concluir un tratado con un Estado", sin que sea necesaria la participación del Poder Legislativo. Pero, para que ese tratado entre en vigor, es necesario alterar la ley del territorio nacional inglés y esta modificación sólo puede lograrse mediante una ley del Parlamento. En consecuencia, "en el presente es común que los tratados no sean ratificados hasta en tanto el Parlamento haya aprobado la legislación necesaria". Esto no se aplica a ciertos acuerdos que sí pueden ser concertados por el Ejecutivo, como un tratado de alianza, sin obtener el consentimiento del Parlamento.

En los Estados Unidos, los tratados forman parte de

"la ley de la Nación [porque] de la redacción de la Constitución se deduce que si un tratado entra en conflicto con una ley anterior del Congreso (pero no con la Constitución misma, que tiene prioridad sobre cualquier otro instrumento legal), el primero prevalece por encima de la segunda en el punto en que entran en conflicto".

aunque sí es factible que una nueva ley del Congreso altere o rechace las disposiciones de un tratado.

En Francia el Presidente de la República negocia y ratifica los tratados y tiene que ser informado de todas las negociaciones que conducen a un acuerdo internacional no sujeto a ratificación. Los tratados de paz, tratados comerciales, acuerdos internacionales sobre finanzas, los que modifican las disposiciones de origen legislativo, aquellos que se relacionan con el estado de las personas, aquellos que requieren cesión, intercambio o adquisición de territorio, solamente pueden ser ratificados o aprobados por una ley y entran en vigor después de haber pasado por este

30. *Sentencias de Muerte*. Las confirma en casos excepcionales, con carácter mandatorio o discrecional.⁶⁶

31. *Territorio*. Designa la sede de los Poderes federales y la cambia temporal o definitivamente, y erige territorios en Estados.⁶⁷

precedente. Curiosamente, el acuerdo o tratado debe ser puesto en vigor también por la otra parte contratante.

Where nos hace notar que la elaboración y la instrumentación de los tratados es solamente una pequeña parte del manejo de los asuntos internacionales. Además, y puesto que los tratados son relativamente raros, existen otros medios menos formales para lograr acuerdos y arreglos entre Estados, como el acuerdo ejecutivo en Estados Unidos que efectivamente rebasa al Congreso.

La Constitución de Haití declara que las funciones de la Asamblea Nacional incluyen la de aprobar o rechazar los Tratados de paz u otros tratados y convenciones internacionales. (Artículo 45).

Según el Artículo 29 de la Constitución de Irlanda, la Cámara de Representantes considerará todos los tratados internacionales, si bien "ningún acuerdo internacional podrá formar parte del Derecho interno del Estado sino en la medida que acuerde, en su caso, el Parlamento".

La Constitución de Nicaragua declara sucintamente que corresponde al Congreso en cámaras separadas aprobar o desaprobar los tratados celebrados con naciones extranjeras (Artículo 148).

La Constitución del Perú detalla en su Artículo 122 que "son atribuciones del Congreso... aprobar los tratados, concordatos, y demás convenciones, que se celebren con los gobiernos extranjeros".

La Constitución del Uruguay determina que "a la Asamblea General compete... decretar la guerra y aprobar o reprobar por mayoría de votos... los tratados de paz, alianza, comercio y las convenciones o contratos de cualquier naturaleza que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras".

Finalmente, la Constitución de Venezuela declara que "son atribuciones de las Cámaras legislativas como cuerpos co-legisladores... conocer en todo caso de los tratados, convenciones o acuerdos internacionales que celebre el Poder Ejecutivo nacional, los cuales deberán aprobar para que tengan validez, salvo que se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes del Estado, de aplicar principios expresamente reconocidos por éste, de ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o del ejercicio de facultades que la ley atribuye expresamente al Poder ejecutivo nacional. Podrán ejecutarse provisionalmente aquellos tratados, convenios o acuerdos internacionales cuya urgencia así lo requiera".

c) *Immigración*. De acuerdo con el Artículo 76 de la Constitución de la República Dominicana, es atribución del Congreso disponer todo lo relativo a la inmigración.

⁶⁶ La Constitución de Turquía autoriza a la Gran Asamblea Nacional, entre otras cosas, a confirmar las sentencias judiciales de muerte, sin que el texto consultado aclare si se trata de una facultad discrecional o previa a la ejecución de todas las sentencias semejantes.

⁶⁷ Por lo menos cuatro constituciones latinoamericanas conceden a sus Congresos intervención en materia territorial, en el sentido de designar u ocuparse de la sede de los poderes oficiales federales. El artículo 85 de la Constitución del Uruguay declara que "a la Asamblea General compete... fijar la sede de [tales] poderes", mientras que el Artículo 148 de la Constitución de Nicaragua dice que "corresponde al Congreso en Cámaras separadas... variar, en circunstancias extraordinarias

32. *Tribunales*. Provee a su creación e interviene en la designación de sus magistrados y empleados.⁶⁸

33. *Veto*. En su caso, comparte la posibilidad de sobreponerse, transcurrido determinado plazo, al veto legislativo del Poder Ejecutivo.⁶⁹

II. FUNCIONES EXCLUSIVAS

1. *Derechos Individuales*. Protege los derechos de las minorías raciales o de otra índole.⁷⁰

2. *Derechos y Costumbres Locales*. Función similar a la anterior, que en el caso de México podría aplicarse con provecho a las etnias indígenas y a las poblaciones marginales de las grandes ciudades.⁷¹

3. *Divorcio*. Esta facultad podría subrayarse, por razones de tradición y excepcionalmente.⁷²

4. *Elecciones*. Sirve de colegio electoral para minorías; y celebra

rias por graves motivos de conveniencia pública, la residencia de los órganos del Gobierno, o de algunos de ellos".

Por otra parte, la Constitución de la República Dominicana en su Artículo 33 concede al Congreso atribuciones para determinar límites territoriales internos. Lo propio hace el Artículo 53 de la Constitución del Ecuador. La Constitución del Perú refleja la disposición común en América Latina sobre la materia cuando su Constitución declara que es atribución del Congreso hacer la demarcación y división del territorio nacional. Algo semejante determina el Artículo 85 de la Constitución del Uruguay. La Constitución de Venezuela expresa el complemento obligado de las anteriores disposiciones constitucionales, al determinar en su Artículo 84 que "son atribuciones del Congreso Nacional... elevar a la categoría de Estado el Territorio federal que llene las condiciones requeridas por esta Constitución".

⁶⁸ La Constitución del Uruguay dispone en su Artículo 85 que "a la Asamblea General compete... establecer los tribunales y arreglar la administración de justicia y de lo contencioso-administrativo".

⁶⁹ El Artículo 37 de la Constitución de la República Dominicana establece que el veto del Presidente de la República deberá ser ejercido dentro de los ocho días siguientes a recibir el proyecto aprobado por ambas Cámaras y podrá ser superado por dos tercios del total de miembros de ambas Cámaras [en el siguiente periodo de sesiones]. La Constitución de Haití concede en su Artículo 67 ocho días de plazo al Presidente de la República para ejercer su veto. Por último, el Artículo 160 de la Constitución de Nicaragua concede al Congreso en Cámaras unidas la facultad de conocer del veto del Poder ejecutivo.

⁷⁰ A pesar de que el sistema bicameral sudafricano se compone exclusivamente de representantes blancos, el Senado incluye miembros nombrados con el único propósito de defender los intereses, al menos teóricamente, de los habitantes negros y no blancos.

⁷¹ La Cámara de los Jueces del Parlamento de Botswana tiene la atribución, según su Constitución, de servir de Cámara consultiva en materia de derecho y costumbres locales.

⁷² En general, el número de proyectos estudiados por los senadores canadienses es mucho menor que el debatido por sus colegas de la Cámara de los Comunes y se refiere, por tradición, sobre todo a cuestiones de divorcio.

elecciones internas de carácter honorífico, como la de Consejeros de Estado.⁷³

5-11. El Senado hipotético carece de funciones exclusivas en estos rubros.

12. *Empleados y Funcionarios.* Sirve como Cámara juzgadora de acusaciones presentadas por la Cámara baja en casos de altos funcionarios, incluyendo al Presidente y Vicepresidente de la República.⁷⁴

13-22. El Senado hipotético carece de funciones exclusivas en estos rubros.

23. *Militares.* Alternativamente, el Senado podría autorizar el ascenso de los más altos jefes de las fuerzas armadas.⁷⁵

Funciones exclusivas adicionales:

34. *Rehabilitación.* Otorgarla en casos de ciudadanía, o de condenas injustas.⁷⁶

⁷³ Según la Constitución de Rhodesia, el Consejo de Jefes del Parlamento bicameral tiene como función la de servir de colegio electoral para senadores negros. También puede considerarse función electoral la que el Artículo 14 de la Constitución del Ecuador concede al Senado como la atribución exclusiva de "elegir cada año, de entre sus miembros, un consejero de Estado principal y dos suplentes".

⁷⁴ La Constitución de la República Dominicana señala como atribución exclusiva del Senado (Artículo 18) "conocer de las acusaciones formuladas por la Cámara de Diputados contra los funcionarios públicos elegidos para un periodo determinado".

Por su parte, el Artículo 44 de la Constitución del Ecuador señala que es atribución exclusiva del Senado "requerir al Presidente de la República para que haga efectivas las responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos que hubieran abusado de sus atribuciones o faltado al cumplimiento de su deber". De mayor importancia, ese artículo atribuye al Senado la facultad exclusiva de "conocer de las acusaciones propuestas por la Cámara de Diputados contra [el Presidente o el Vicepresidente de la República, el encargado de la función ejecutiva, los ministros y consejeros de Estado, los Ministros de la Corte Suprema, los senadores y los diputados y los miembros del Supremo Tribunal Electoral]".

La Constitución del Perú, como la de otros países latinoamericanos, sigue el sistema estadounidense de responsabilidades de altos funcionarios y declara en sus Artículos 121 y 122 que "corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado de la República a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado y a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, por infracciones de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones" y "corresponde al Senado declarar si ha o no lugar a formación de causa por consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados".

⁷⁵ También es atribución del Senado venezolano, según el Artículo 79 de su Constitución, "autorizar el ascenso de los oficiales de las fuerzas armadas nacionales, desde los grados de coronel o de capitán de navío, ambas inclusive".

⁷⁶ La Constitución del Ecuador otorga al Senado dos funciones de rehabilitación en su Artículo 44: a ciudadanos que hubieran perdido tal calidad o "establecida la inocencia, la honra o la memoria de los condenados injustamente".

35. *Tenencia de la Tierra.* Originada en circunstancias peculiares en África,⁷⁷ sería de gran importancia en un país como México.

CONCLUSIONES

A. EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO

1. El régimen político de México es del tipo presidencialista reforzado y el predominio del partido oficial se apoya, entre otras cosas, en la debilidad del Congreso de la Unión.

2. El desarrollo económico y social del país, crisis actual no obstante, requiere un mayor equilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

3. Dentro del Poder Legislativo actual existe un grave desequilibrio formal entre las competencias que el Senado comparte con la Cámara de Diputados y las que la Constitución le otorga en forma exclusiva, reflejo de la situación que se presenta a nivel mundial, en los términos desarrollados en el Capítulo C y en las Notas (*ver* abajo): no sólo son las primeras más numerosas que las segundas, sino de mayor trascendencia, particularmente en lo que ve a cuestiones financieras.

4. Sin embargo, ese debilitamiento del poder legislativo no se debe exclusivamente a una expansión indebida del Poder Ejecutivo sino (y sobre todo) a una explosión de las funciones administrativas (incluyendo la delegación de poderes) o políticas (como los debates por medios masivos de comunicación o la solución alternativa de quejas de ciudadanos) que se resuelven mejor por otras instancias que las legislativas.

B. UNICAMERALISMO Y BICAMERALISMO

1. Estadísticamente, el bicameralismo tiende a desaparecer.

2. Las segundas cámaras (Senado) adquieren cada vez más el carácter de órganos consultivos intersectoriales.

3. México podría incluirse dentro de los países que mantienen un bicameralismo desigual en que la Cámara baja tiene predominio, al menos en el orden práctico, sobre la Cámara alta.

4. La representación geográfica de los Estados federales deja paulatinamente de tener relevancia ante el predominio presupuestal de la Federación sobre los Estados.

5. Si bien el concepto de Cámara económica (por sectores produc-

⁷⁷ Según la Constitución de Botswana, corresponde a la Cámara de los Jueces, con carácter consultivo, la consideración de las cuestiones de la tenencia de la tierra.

tivos) es políticamente inaceptable en países no declaradamente fascistas, puede darse al Senado algo de esta función aumentando su capacidad de investigación y eliminando toda forma de desigualdad teórica o práctica respecto de la Cámara baja.

6. Podría contemplarse el dar cabida en el Senado a quienes hayan prestado servicios significativos en los campos fundamentales de la vida nacional, quizá con carácter honorífico y sin afectar con ello el verdadero espectro político del país.

7. Para lograr el mejor equilibrio propuesto en estas Conclusiones, propongo la redistribución de las funciones del Poder Legislativo, de la manera siguiente e identificándolas con los números que las identifican en el esquema desarrollado en el Capítulo C de este trabajo:

FUNCIONES DEL SENADO

- Administración pública (I-1);
- Control del gobierno (I-8);
- Derechos individuales y estados de emergencia o de sitio (I-9);
- Federación-Estados, relación entre (I-13);
- Honores, premios y estímulos (I-16);
- Rehabilitación (II-34);
- Relaciones exteriores (I-29);
- Sentencias de muerte (I-30);
- Tenencia de la tierra (II, 35); y
- Territorio (I-31).

FUNCIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

- Arqueología (I-2);
- Bienes nacionales (I-3);
- Censura, voto de (I-4);
- Contratos (I-7);
- Elecciones (I-11);
- Empleados y funcionarios (I-12);
- Finanzas (I-14);
- Fomento (I-15);
- Inquilinato (I-18);
- Inversión extranjera (I-20);
- Militares (I-23);
- Moneda (I-24);
- Monopolios (I-25);

- Obras públicas (I-26);
- Pesas y medidas (I-28), y
- Tribunales (I-32).

FUNCIONES CONCURRENTES DE SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS

- Constitución, constitucionalidad y reformas constitucionales (I-6);
- Independencia y seguridad nacionales (I-19);
- Información e investigación (I-17);
- Juicio político (I-21);
- Legislación, en general (I-22), y
- Veto (I-33).

Para utilizar la enumeración de funciones propuestas que antecede, recomiendo: (a) localizar la función de interés en tal enumeración; (b) consultar la competencia agregada correspondiente que aparece bajo la clave del Capítulo C colocada en los paréntesis de la enumeración; y (c) pasar al número de Nota con que se cierra la competencia agregada correspondiente y transcritas en la última parte del trabajo, como sigue:

LISTA COMPARATIVA DE FUNCIONES LEGISLATIVAS
CONCURRENTES Y EXCLUSIVAS DEL SENADO EN
EL MUNDO, EN MÉXICO Y PROPUESTAS

EN EL MUNDO	EN MÉXICO (Constitución 1917)	PROPUESTAS
FUNCIONES CONCURRENTES	CONGRESO DE LA UNIÓN	FUNCIONES CONCURRENTES SENADO/DIPUTADOS
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (Nota 37)	ADMISIÓN NUEVOS ESTADOS Y LÍMITES EXISTENTES [Art. 73 (I-IV)]	CONSTITUCIÓN CONSTITUCIONALIDAD Y REFORMAS CONSTITUCIONALES
ARQUEOLOGÍA (Nota 38)	SEDE PODERES FEDERALES Y GOBIERNO D. F. [Art. 73 (V-VI)]	INDEPENDENCIA Y SEGURIDAD NACIONALES
BIENES NACIONALES (Nota 39)	DEUDA PÚBLICA [Art. 73 (VII y XXIX)]	INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN
CENSURA, VOTO DE (Nota 40)	COMERCIO Y MONOPOLIOS [Arts. 28 y 73 (IX)]	JUICIO POLÍTICO
COMERCIO EXTERIOR (Nota 41)	LEGISLACIÓN FEDERAL (Hidrocarburos; minería, industria cinematográfica; comercio; juegos de azar; crédito; energías eléctrica y nuclear; banco de emisión) [Art. 73 (X)]	LEGISLACIÓN EN GENERAL
CONSTITUCIÓN CONSTITUCIONALIDAD Y REFORMAS CONSTITUCIONALES (Nota 42)	EMPLEOS PÚBLICOS Y SUS DOTACIONES [Art. 73 (XI)]	VETO
CONTRATOS (Nota 43)	DECLARACIÓN DE GUERRA [Art. 73 (XII)]	
CONTROL DEL GOBIERNO (Nota 44)	DERECHO DEL MAR [Art. 73 (XIII)]	

EN EL MUNDO	EN MÉXICO (Constitución 1917)	PROPUESTAS
DERECHOS INDIVIDUALES Y ESTADOS EMERGENCIA O SÍTIO (Nota 45)	FUERZAS ARMADAS [Art. 73 (XIV)]	
DEUDA PÚBLICA (Nota 46)	GUARDIA NACIONAL [Art. 73 (XV)]	
ELECCIONES (Nota 47)	POBLACIÓN Y SALUD (nacionalidad; extranjería; ciudadanía; naturalización; colonización; emigración y salud general) [Art. 73 (XVI)]	
EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS (Nota 48)	VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN Y AGUAS [Art. 73 (XVII)]	
FEDERACIÓN-ESTADOS, RELACIÓN ENTRE (Nota 49)	MONEDA; PESAS Y MEDIDAS [Art. 73 (XVIII)]	
FINANZAS (Nota 50)	TERRENOS BALDÍOS [Art. 73 (XIX)]	
FOMENTO (Nota 51)	LEYES DIPLOMÁTICAS Y CONSULARES [Art. 73 (XX)]	
HONORES, PREMIOS Y ESTÍMULOS (Nota 52)	DELITOS FEDERALES [Art. 73 (XXI)]	
INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN (Nota 53)	AMNISTIAS [Art. 73 (XXII)]	
INQUILINATO (Nota 54)	LEY ORGÁNICA CONTADURÍA MAYOR [Art. 73 (XXIV)]	
INDEPENDENCIA Y SEGURIDAD NACIONALES (Nota 55)	EDUCACIÓN [Art. 73 (XXV)]	

EN EL MUNDO	EN MÉXICO (Constitución 1917)	PROPUESTAS
INVERSIÓN EXTRANJERA (Nota 56)	LICENCIA PRESIDENTE REPÚBLICA Y NOMBRAMIENTO SUSTITUTO [Art. 73 (XXIX)]	
JUICIO POLITICO (Nota 57)	ACEPTACIÓN RENUNCIA PRESIDENCIAL [Art. 73 (XXVII)]	
LEGISLACIÓN, EN GENERAL (Nota 58)	CONTRIBUCIONES [Art. 73 (XXVI)]	
MILITARES (Nota 59)	SÍMBOLOS PATRIOS [Art. 73 (XXIX-B)]	
MONEDA (Nota 60)	ASENTAMIENTOS HUMANOS [Art. 73 (XXIX-C)]	
MONOPOLIOS (Nota 61)	CAMARA DE DIPUTADOS	DIPUTADOS
OBRAS PÚBLICAS (Notas 62)	COLEGIO ELECTORAL [Art. 74 (I)]	ARQUEOLOGIA BIENES NACIONALES
PERDONES Y AMNISTIAS (Nota 63)	CONTADURÍA MAYOR [Art. 74 (II)]	CENSURA, VOTO DE
PESAS Y MEDIDAS (Nota 64)	PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS [Art. 74 (IV)]	CONTRATOS ELECCIONES
RELACIONES EXTERIORES (Nota 65)	ACUSACIONES POR DELITOS OFICIALES [Art. 74 (V)]	EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS
SENTENCIAS DE MUERTE (Nota 66) TERRITORIO (Nota 67)	NOMBRAMIENTO Y DESTITUCIÓN MAGISTRADOS D. F. [Art. 74 (VI y VII)]	FINANZAS FOMENTO INQUILINATO

EN EL MUNDO	EN MÉXICO (Constitución 1917)	PROPUESTAS
TRIBUNALES (Nota 68)	CONSTITUCIÓN, CONSTITUCIONALIDADES Y REFORMAS CONSTITUCIONALES	INVERSIÓN EXTRANJERA MILITARES MONEDA MONOPOLIOS
VETO (Nota 69)		OBRAS PÚBLICAS PESAS Y MEDIDAS TRIBUNALES
FUNCIONES EXCLUSIVAS SENADO	FUNCIONES EXCLUSIVAS SENADO	FUNCIONES EXCLUSIVAS SENADO
DERECHOS INDIVIDUALES (Nota 70)	ANALIZAR POLÍTICA EXTERIOR Y RATIFICAR TRATADOS [Art. 76 (I)]	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DERECHOS Y COSTUMBRES LOCALES (Nota 71)	RATIFICAR NOMBRAMIENTOS DIPLOMATICOS Y CONSULARES, JEFES HACIENDA Y MILITARES [Art. 76 (II)]	CONTROL DEL GOBIERNO
DIVORCIO (Nota 72)	SALIDA TROPAS NACIONALES Y PERMANENCIA EXTRANJERAS [Art. 76 (III)]	DERECHOS INDIVIDUALES Y ESTADOS EMERGENCIA O SITIO
ELECCIONES (Nota 73)	EMPLEO GUARDIA NACIONAL [Art. 76 (IV)]	FEDERACIÓN-ESTADOS. RELACIÓN ENTRE
EMPLEADOS Y FUNCIONARIOS (Nota 74)	DESAPARICIÓN PODERES ESTADO [Art. 76 (V)]	HONORES, PREMIOS Y ESTIMULOS
MILITARES (Nota 75)	DISPUTAS ESTADOS-FEDERACIÓN [Art. 76 (VI)]	REHABILITACIÓN
REHABILITACIÓN (Nota 76)	GRAN JURADO DELITOS OFICIALES [Art. 76 (VII)]	RELACIONES EXTERIORES
TENENCIA DE LA TIERRA (Nota 77)	NOMBRAMIENTOS, LICENCIAS Y RENUNCIAS MAGISTRADOS SUPREMA CORTE [Art. 76 (VIII)]	SENTENCIAS DE MUERTE TENENCIA DE LA TIERRA TERRITORIO

OBSERVACIONES

1. El anterior esquema se aleja del concepto tradicional de la Cámara Alta (Senado) como cuerpo prudente y ponderado frente a una Cámara Baja (Cámara de Diputados) supuestamente más joven y, por tanto —se dice— más apresurada y sujeta a influencias radicalizantes.
2. En cambio, ante la abrumadora realidad política de la mayoría de los países del mundo (incluyendo México), se la reconoce y parte de una distribución real de poder entre ambas Cámaras (la Alta ocupándose de asuntos internacionales y la Baja de asuntos financieros).
3. Me adhiero completamente a la conveniencia de mantener compuertas o mecanismos que impidan que cualquiera de las dos Cámaras —insisto, si es que ambas deben mantenerse— tome rumbos insuficientemente deliberados y demasiado radicales.
4. Sin embargo, me parece que esa función estaría mejor desempeñada por la ya existente posibilidad de veto o su expansión y por la introducción de las elecciones de representación proporcional.
5. En México hoy en día el Presidente de la República ya ejerce una predominancia para mí excesiva sobre el Poder Legislativo; por lo tanto, fortalecer este último me parece deseable. Cada una de las funciones propuestas cuenta con un precedente en algún sistema legislativo en funciones; se trata simplemente de una reordenación.
6. Queda abierta la posibilidad de una auténtica representación proporcional. La competencia legislativa propuesta no se opone a formas más efectivas que el país requiere para su mejor desarrollo.

ALGUNOS DATOS MEMORABLES DEL CICLO ESCOLAR 1985/1986 DE LA ESCUELA LIBRE DE DERECHO

Manuel LÓPEZ MEDINA

SUMARIO: 1. Contenido y propósitos. 2. Calendario escolar. 3. Autoridades y personal administrativo. 4. Novedades en el profesorado. 5. Personal del Instituto de Investigaciones Jurídicas. 6. Alumnos titulados. 7. Publicaciones. 8. Conferencias. 9. Biblioteca. 10. Sucesos varios. 11. Reflexión final. 12. Apéndice.

1. CONTENIDO Y PROPÓSITOS

Consígnanse aquí, según el título indica, sólo algunos datos escuetos del ciclo escolar 1985/1986, considerados especialmente dignos de recordación o conocimiento para quienes interesa la vida de la Escuela; no llevan, por tanto, ni pueden llevar la ambiciosa pretensión de reflejar la plenitud vivencial de un ciclo escolar, en su comprensión y extensión posibles, sino únicamente la de destacar algunos hechos significativos de nuestro pasado inmediato.

2. CALENDARIO ESCOLAR

Con fecha 22 de agosto de 1985, la Secretaría general daba a conocer el calendario escolar aprobado por la Junta directiva de la Escuela, que era de tenor siguiente y se siguió en sus términos:

- Inauguración de cursos: martes 3 de septiembre de 1985, 9:30 hs.
 Iniciación de cursos: miércoles 4 de septiembre de 1985.
 Vacaciones: A) Del 16 de diciembre de 1985 al 6 de enero de 1986.
 B) Semana santa.
 Terminación de cursos: 24 de mayo de 1986.
 Exámenes preordinarios: del 26 de mayo al 4 de junio de 1986.
 Exámenes ordinarios: del 9 de junio al 18 de julio de 1986.

3. AUTORIDADES Y PERSONAL ADMINISTRATIVO

La Junta directiva continuó integrada por don José Luis de la Peza,