

# EL EQUILIBRIO DE PODER EN LA CONSTITUCIÓN DE 1992.

Juan Carlos Mendonca Bonnet

## Artículo 3. Del Poder Público.

El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público.

La dictadura está fuera de la ley.

## I. Introducción.

El trapequista, el economista y el físico tienen pocas dudas acerca de lo que quieren decir cuando utilizan el término "equilibrio". El primero puede afirmar sin temor cuándo pierde el equilibrio y cuándo lo mantiene, porque en ello le va la vida. El segundo sabe, sin lugar a dudas, cuándo hay equilibrio en la balanza de pagos. El tercero puede describir con precisión matemática el equilibrio de dos vasos comunicantes. Por el contrario, el hombre de derecho tendrá graves dificultades para saber qué se quiere decir cuando se afirma que "debe haber equilibrio entre los poderes del Estado"<sup>1</sup>. Los norteamericanos han tratado de dar una imagen todavía más gráfica del equilibrio al hablar de "balances" y "contrapesos". En realidad estas expresiones ayudan poco o nada a entender el mismo y único concepto que se quiere capturar con las expresiones vagas (y metafóricas) de "equilibrio", "balance", "contrapesos", etc. De lo que se habla en realidad es de una distribución proporcionada del poder.

---

<sup>1</sup> Utilizaremos la expresión "poderes del Estado", porque así se refiere la Constitución a las actualmente llamadas "funciones del poder"

Proporcionada, de tal manera que los órganos que ejercen el poder puedan hacerlo de modo efectivo y **sin obstáculos**, pero de manera **limitada y controlada**.

Las palabras "equilibrio", "balance" y "contrapeso", llevan implícita la existencia de al menos dos fuerzas (y esto es así tanto para el equilibrista, como para el economista, el físico y el hombre de leyes) donde **ninguna predomina sobre la otra**, pero cada una se **ejerce hasta su mismo límite**. Hay equilibrio, pues, donde las fuerzas (poderes) se ejercen hasta el límite de sus posibilidades, pero sin rebasar a las demás. El equilibrio desaparece allí donde una de las fuerzas no se ejerce hasta su límite o allí donde una excede a las demás, puesto que es evidente que si una de las fuerzas flaquea, las demás la superan, con pérdida del equilibrio. La noción común al término "equilibrio" parece ser pues que -cualquiera sea el equilibrio del que se hable- hay fuerzas en tensión, llevadas al máximo, sin que una termine de sobreponerse a las demás. Así, la idea resulta bastante clara en ámbitos como el de la física, en el que basta con imaginar una balanza en la que la pesa y su contrario están de tal manera equilibradas que el fiel se mantiene más o menos en el medio, sin que uno de los platos se estrelle contra el mostrador del almacenero. Pero, cuando retornamos al ámbito del derecho -después de parecernos haber capturado suficientemente el concepto- nos encontramos con que las dificultades subsisten. En efecto, resulta que la balanza pesa cosas que se miden todas por igual en kilos; pero el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial tienen fuerzas (poderes) que **no son mensurables** por una misma unidad de medida (en rigor ni siquiera son mensurables). Así, básicamente, el Poder Judicial tiene (fuerzas) poderes jurisdiccionales, el Poder Legislativo tiene (fuerzas) poderes legiferantes, el Poder Ejecutivo tiene (fuerzas) poderes administradores. Hablar del equilibrio en este ámbito parece, pues, una ilusión a la que debería renunciarse a priori por su misma imposibilidad conceptual. Difícil es afirmar, con sólo leer la Constitución, si en un determinado sistema hay o no equilibrio de poderes. Pero, como alguna respuesta -lo más científica y objetiva posible- debe darse al problema, pensamos que pueden utilizarse como guías los dos elementos señalados antes, a saber:

- 1) Ningún poder debería ser de tal manera superior que sea capaz de adormecer, eliminar o sustituir a otro, y;

- 2) El poder debe ser ejercido hasta el límite de sus posibilidades.

Agreguemos a estos, los siguientes elementos, que también hacen a la idea de "equilibrio político":

- 3) Todo poder debe ser controlado (en el sentido de que sus actos puedan ser observados, conocidos, analizados, y cuestionados, en su caso), y;
- 4) Todo aquel que ejerce el poder debe ser responsable de sus actos.

Sin perder de vista la identidad de los cuatro elementos mencionados, creemos que pueden reagruparse en dos categorías: A) **Distribución** del ejercicio del poder (elementos 1 y 2), y; B) **Control** del ejercicio del poder (elementos 3 y 4). Corresponde, pues, que analicemos cada una de estas categorías, a la luz de la Constitución de 1992.

## II. Distribución del ejercicio del poder.

Las consecuencias de la ruptura del equilibrio por una deficiente distribución del poder son variadas y muy diversas, atendiendo a la fuerza que resulte superior: si es el Poder Ejecutivo, posiblemente derivará en violaciones de derechos humanos o en un gobierno autoritario o al menos paternalista; si es el Poder Legislativo, posiblemente derivará en una suerte de colapso de la administración y de total ineficiencia de todo el Estado; si es el Poder Judicial, posiblemente derivará en cierta forma de activismo judicial con un caótico gobierno de jueces.

En toda democracia liberal,<sup>2</sup> a diferencia de los regímenes totalitarios, hay un límite en el poder del Estado. Hay atribuciones que le pueden ser otorgadas y otras que no. Para dar algunos

---

<sup>2</sup> El concepto de "democracia liberal" que aquí utilizamos es el que se describe con admirable maestría en la obra de Maurice Duverger, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ed. Ariel, Barcelona, 1979, págs. 51 y ss. y 180 y ss.

ejemplos claros, puede decirse que el Estado no puede decidir acerca de la actividad productiva a la que van a dedicarse sus ciudadanos, no puede decidir acerca del número de hijos que estos van a tener, etc. Los límites precisos son difíciles de establecer, lo cierto es que, como regla general, el Estado debe intervenir lo menos posible, sin tratar al individuo paternalmente ni fijando planes de vida (el individuo sabe lo que más le conviene), la diversidad debe ser protegida, sólo debe intervenir para asegurar el disfrute de las libertades y el respeto de las reglas de juego (reglas de juego que deben consagrar la máxima libertad). Dentro del llamado "Estado Social" -en cierto modo, heredero de la democracia liberal- está permitida la intervención estatal con el fin de corregir desigualdades y de proteger ciertos bienes que se consideran especialmente preciados, como la salud, la educación, la cultura y el ambiente.

Ahora bien, este conjunto de atribuciones que tiene el Estado (limitado en una democracia liberal) se distribuye entre los poderes del Estado<sup>3</sup> habiendo, para ello, muy pocas reglas fijas: el Poder Ejecutivo administra; el Poder Legislativo dicta leyes; el Poder Judicial decide cuestiones. Tal simplificación, inclusive, es engañosa, porque cada uno de ellos cumple también funciones típicas de los otros. De nuevo, los límites no están claramente definidos ni tampoco pueden estarlo. Por ejemplo: no es ni más ni menos democrático-liberal un Estado porque el control de las cuentas lo tiene la Contraloría o el Tribunal de Cuentas; o porque el Estado de Sitio lo decreta el Poder Ejecutivo o el Congreso; o porque la designación de embajadores se hace con o sin el acuerdo del Senado; o porque la declaración de inconstitucionalidad es "erga omnes" o para el caso concreto; o porque el Poder Judicial tiene o no iniciativa de leyes; o porque el Congreso puede o no dictar un voto de censura. En suma, pocas son las funciones necesarias de alguno de los poderes del Estado; el resto de ellas se distribuye de acuerdo con la coyuntura política, sin cambiarse por ello la condición de democrático-liberal de un Estado. Puede, sin embargo, modificarse el cúmulo de facultades de cada uno de los poderes del Estado, produciéndose una redistribución de las mismas y, eventualmente, dándosele preeminencia a uno sobre los demás, con lo que se operaría una alteración en el equilibrio de fuerzas. En el Paraguay se ha producido con la Constitución de 1992 una notable redistribución del cúmulo de facultades de los poderes

---

<sup>3</sup> Esto es lo que se ha dado en llamar el "reparto de competencia".

del Estado, sustrayéndosele al Poder Ejecutivo una buena parte de ellas en beneficio, sobre todo, del Poder Legislativo y, en menor medida, en beneficio del Poder Judicial. Esta pérdida de facultades por el Poder Ejecutivo es un acontecimiento bastante poco común en el derecho constitucional moderno. En efecto, el llamado "desplazamiento" sistemáticamente se produce en beneficio del Poder Ejecutivo. Al respecto dice Bidart Campos<sup>4</sup>:

La ciencia política y el derecho constitucional del poder no han pasado inadvertido un fenómeno contemporáneo de vitalidad indiscutible, que es el desplazamiento de facultades hacia el poder ejecutivo, hasta el extremo que se ha llegado a hablar de su liderazgo ... Incluso los estados con forma de gobierno parlamentaria, en la que el ejecutivo es agente del parlamento y requiere de su confianza, el órgano más fuerte no parece ser ya el parlamento, sino el gabinete con su primer ministro que ejercen el poder ejecutivo. No hablemos de las formas presidencialistas, en que el unicato presidencial parece tender a su propio fortalecimiento.

El actual desplazamiento se explica por razones históricas (el fin de un largo gobierno autoritario), pero no por razones conceptuales o teóricas. Nuestro sistema de distribución del poder, como se verá de inmediato, va de contramano a las corrientes más actuales, puesto que ha debilitado enormemente al Poder Ejecutivo, haciéndole perder fuerza y sometiéndole de modo patente al Congreso.

La conclusión se obtiene a partir del estudio de las disposiciones constitucionales que muestran el desplazamiento de poder ocurrido. Para ello hemos analizado, en primer lugar, nuevas restricciones que no existían en el sistema constitucional anterior, algunas importantes y otras menos, pero todas ilustrativas para mostrar las limitaciones del Poder Ejecutivo. En segundo lugar, se

---

<sup>4</sup> Ver Germán José Bidart Campos, "Manual de Derecho Constitucional Argentino", Ed. Ediar, Bs. As., 1986, pág. 488. (Quede claro que el evidente error de concordancia, que se advertirá a continuación, corresponde a la edición misma).

enumeran los cambios ocurridos en las atribuciones del Poder Ejecutivo. Luego se estudian las nuevas atribuciones del Congreso y la única pérdida que se advierte en esta materia. En cuanto al Poder Judicial, también se enuncian las nuevas atribuciones de éste.

## **Poder Ejecutivo**

### **1. Nuevas restricciones al Poder Ejecutivo**

- 1.1. Entre los requisitos para ser Presidente de la República, se agrega el de "estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos" (artículo 228.3)
- 1.2. Prohibición de reelección (artículo 229)
- 1.3. Inhabilidades especiales para el Vicepresidente. (artículo 229)
- 1.4. Aparecen las inhabilidades, que antes no existían (artículos 235/6), como depuración previa para los candidatos.
- 1.5. En caso de ausencia del país por más de cinco días, se requiere autorización (artículos 233 - 178/67), mientras que antes era sólo comunicación.

### **2. Cambios en los deberes y atribuciones del Poder Ejecutivo**

- 2.1. Se sustituye el carácter de "Jefe Supremo del Estado", por "Representar al Estado".
- 2.2. Aparece como deber: "cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes".
- 2.3. Se elimina la inauguración anual del período legislativo (artículo 180.10/67)
- 2.4. Disminuyen notablemente las facultades de nombramientos en el Poder Judicial, que prácticamente se desvanecen.
- 2.5. Se suprime la delegación del cargo de Comandante en Jefe de las FFAA (artículos 238.16 - 180.12/67)
- 2.6. Antes se establecía "Las demás que fijan esta Constitución y las leyes" (artículo 180.12/67), ahora sólo "las demás que fije esta Constitución (artículo 238.16). Con lo que antes

- existía la posibilidad de atribuciones no previstas en la Constitución.
- 2.7. En cuanto al Estado de Sitio, lo decretaba por sí debiendo dar cuenta al Congreso dentro de los 5 días siguientes a su publicación (artículo 181/67), ahora se requiere la aprobación en el plazo de 48 horas (artículo 288). Pueden advertirse también otras diferencias, relativas al plazo, prórroga, opción de salida del país, informe a la Corte Suprema de Justicia, vigencia del Hábeas Corpus, levantamiento por el Congreso en cualquier momento, informe al Congreso.
  - 2.8. Desaparece la atribución de disolución del Congreso (artículo 182/67).
  - 2.9. Desaparece la facultad de dictar Decretos Leyes durante el receso del Congreso (artículo 183/67).
  - 2.10. El Congreso puede rechazar el veto total con sólo mayoría absoluta (artículo 209), antes se requería 2/3 (artículo 58/67) para que el proyecto pudiera ser considerado de nuevo y mayoría absoluta para aprobarlo.
  - 2.11. Desaparece la sanción ficta (artículo 156/67) para los proyectos remitidos por el Ejecutivo que no fueran despachados en el período de ese año (Hay una sanción automática en el artículo 211, pero no tiene que ver con el PE, y requiere que haya pasado por una de las Cámaras).
  - 2.12. En cuanto al retiro o desistimiento de los proyectos presentados por el PE, antes podía hacerlo cualquiera fuera el estado de su tramitación (artículo 164/67), ahora sólo puede hacerlo siempre que no estuviesen aprobados por la Cámara de origen.
  - 2.13. En cuanto a la ley del presupuesto, el PE tiene treinta días menos para presentarlo (artículos 216 - 163/67), y el Congreso treinta días más para tratarlo.
  - 2.14. La **nueva atribución del Poder Ejecutivo** es la de solicitar el tratamiento de urgencia de proyectos de ley que envíe al Congreso (artículo 210).

Como puede verse fácilmente, los cambios en las atribuciones han sido todos -excepto uno- en desmedro del Poder Ejecutivo. No está en nuestro ánimo afirmar que todas las atribuciones anteriores debían ser conservadas; concordamos en que, en muchos casos

esas atribuciones han sido modificadas para bien, pero ello no quita que se haya producido una notable disminución.

## **Poder Legislativo.**

### **1. Nuevos deberes y atribuciones del Poder Legislativo**

- 1.1. Se admite la autoconvocatoria a sesiones ex-traordinarias, por el voto de la cuarta parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras (artículo 184).
- 1.2. Aumentó en un mes el período de sesiones (artículo 184). Antes el receso era desde el 21 de diciembre al 1º de abril, ahora dura sólo hasta el 1º de marzo.<sup>5</sup>
- 1.3. Se deja en claro que la inmunidad de los congresistas incluye la exención de proceso y no sólo la de arresto (artículo 191).
- 1.4. Se admite la interpelación a ministros y otros altos funcionarios (artículo 193).
- 1.5. Se incorpora el voto de censura, con recomendación de remoción del cargo (artículo 194).
- 1.6. Se crean las comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público o sobre la conducta de sus miembros (artículo 195).
- 1.7. El veto del Poder Ejecutivo puede ser rechazado por mayoría absoluta (artículos 208 y 209).<sup>6</sup>
- 1.8. Desaparece la sanción ficta prevista en el artículo 156/67, que convertía en ley los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo que no eran tratados y despachados durante el período, salvo que hubiesen sido devueltos por falta de tiempo.
- 1.9. El Congreso adquiere la atribución de designar los siguientes funcionarios:
  - a) Defensor del Pueblo (artículo 277);
  - b) Contralor y Subcontralor de la República (artículo 281);

---

<sup>5</sup> Al respecto se ha sostenido que a mayor brevedad del período de sesiones, mayor preponderancia del Poder Ejecutivo. Ver Maurice Duverger, op. cit., p. 613.

<sup>6</sup> La Constitución de 1967 (artículo 158) exigía una votación previa con mayoría absoluta de dos tercios, lo cual dificultaba enormemente el rechazo del veto total.

- c) Miembros de la Corte Suprema de Justicia y Tribunal Superior de Justicia Electoral (artículos 264.1 y 275).
- 1.10. Puede someter a juicio político al Presidente, Vicepresidente, Ministros de la CSJ, Ministros del Poder Ejecutivo, Fiscal General del Estado, Defensor del Pueblo, Contralor General de la República y Subcontralor, integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral (artículo 225)<sup>7</sup>.
- 1.11. El Congreso puede declarar, al igual que el Poder Ejecutivo, el Estado de Excepción y aprobar, rechazar o levantar la declaración hecha por el Poder Ejecutivo (artículo 288).
- 1.12. Expedir Leyes de emergencia (artículo 202.13)
- 1.13. Recibir juramento o promesa del Presidente y otros funcionarios (artículo 202.14)
- 1.14. Recibir del Presidente un informe anual sobre la situación general del país (artículo 202.15)
- 1.15. Aceptar o rechazar la renuncia del Presidente y del Vicepresidente (artículo 202.16)
- 1.16. Aprobar o rechazar, previo informe de la Contraloría, la justificación de los ingresos y egresos sobre la ejecución presupuestaria (artículo 202.20).
- 1.17. El Congreso asume la atribución de recibir el AVISO DE AUSENCIA del Presidente de la República y el Senado la de dar la autorización en caso de ausencia por más de cinco días (artículo 213)<sup>8</sup>.
- 1.18. El Presidente de la Cámara de Senadores o, en su defecto, el de la Cámara de Diputados, debe publicar las leyes (artículo 213), en caso de que el PE no lo hiciese en el plazo de 5 días de su promulgación (artículo 204).
- 1.19. La Comisión Permanente del Congreso tiene dos atribuciones que anteriormente no tenía: a) convocar a sesiones extraordinarias (artículo 219.4) -antes podía organizar las sesiones extraordinarias convocadas por el Poder Ejecutivo-; b) Autorizar al Presidente a ausentarse temporalmente (artículo 219.5).

---

<sup>7</sup> Nótese que los Ministros del Poder Ejecutivo están sujetos tanto al voto de censura como al juicio político, de modo que si el voto de censura no culmina en la destitución del Ministro, éste puede ser destituido, de todos modos, por la vía del juicio político.

<sup>8</sup> Esta atribución parece incompatible con la prevista en el artículo 183.2.

- 1.20. Los Presidentes de las dos Cámaras entran en el orden de sucesión presidencial, después del Vicepresidente (artículo 234).
- 1.21. El Congreso adquiere la facultad de enmendar la Constitución (artículo 290).
- 1.22. Miembros del Congreso integran el Consejo de la Magistratura (artículo 262.3) y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (artículo 253).
- 1.23. Convocar a referéndum (artículo 121)
- 1.24. El Senado presta acuerdo para la designación de funcionarios tales como: Presidente y Directores de la Banca Central y de los entes binacionales (artículo 224.6.7)
- 1.25. La única atribución **perdida** por el Congreso es la de juzgar sobre las elecciones generales y la de sus propios miembros, que pasó a la Justicia Electoral.

De nuevo, sin emitir juicio de valor sobre el cúmulo de nuevas atribuciones recibidas por el Congreso, vale la pena remarcar la cantidad e importancia de ellas.

## **Poder Judicial**

### **1. Nuevos deberes y atribuciones del Poder Judicial**

- 1.1. Recurribilidad de los fallos militares ante la justicia ordinaria (artículo 174).
- 1.2. Recepción de informe e inspección en el Estado de Excepción (artículo 288).
- 1.3. Competencia Electoral (artículos 273, 275).
- 1.4. Designación de magistrados (artículo 251).
- 1.5. Decisión en materia de contienda de competencia entre el Poder Ejecutivo, los Departamentos y las Municipalidades (artículo 259.9)
- 1.6. Iniciativa de leyes (artículo 203).
- 1.7. Presencia de ministros de la Corte Suprema en el Jurado de Enjuiciamiento (artículo 253) y en el Consejo de la Magistratura (artículo 262.1).
- 1.8. La Policía Judicial a su cargo (artículo 272).
- 1.9. Poder de "casación" (artículo 259.6).
- 1.10. Poder de revisión en materia penal (artículo 17.4).

- 1.11. Orden de sucesión presidencial (artículos 231 y 234).
- 1.12. Inamovilidad en el cargo (artículos 252 y 261).
- 1.13. Autarquía presupuestaria (artículo 249).
- 1.14. Competencia en materia de Hábeas Data (artículo 135).
- 1.15. La Corte Suprema de Justicia **perdió** la atribución de enjuiciar a los magistrados judiciales.

También en el caso del Poder Judicial puede notarse un notable aumento de facultades, algunas de las cuales tienden a reforzar su independencia. Otras tienen un tinte marcadamente político; y son estas atribuciones las que, según Loewenstein conducen a la llamada "judicialización" de la política. El hecho de dirimir conflictos entre órganos constitucionales, basado en el deber y el derecho de interpretar la Constitución, hace que el Poder Judicial se vea envuelto en cuestiones de la más profunda naturaleza política, aun cuando la decisión pueda estar "revestida de forma judicial". Asimismo, la competencia electoral, la intervención durante el Estado de Excepción, el orden de sucesión presidencial, etc., demuestran la creciente politización de la función judicial. En otras latitudes, muchas de estas atribuciones podrían considerarse "cuestiones políticas", ajenas al ámbito de la justicia. Admitida, sin embargo, constitucionalmente, la competencia de los tribunales, se producirá, de modo inevitable la "judicialización de la política", con la consecuente "politización de la justicia"; circunstancia que, bien entendida y bien administrada, no debe asustar ni considerarse como negativa.<sup>9</sup> Es interesante remarcar que la Corte Suprema de Justicia tiene establecido en varios fallos que ella no admite la existencia de "cuestiones políticas" no justiciables, lo cual, además de tener pleno sentido en un Estado de Derecho, va de acuerdo con el nuevo cariz que le ha dado la Constitución de 1992 al Poder Judicial, ya que ella misma se encarga de poner, explícitamente, dentro de su competencia algunas de estas cuestiones.

Interesa señalar que la Constitución, al establecer los deberes y las facultades de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, siempre termina diciendo en su último inciso "y los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución" (Arts. 238, 183, 202, 219, 222 y 224); sin embargo, tratándose del Poder Judicial dice: "y los demás

---

<sup>9</sup> Ver Karl Loewenstein, "Teoría de la Constitución", Ed. Ariel, Barcelona, 1970, p. 321.

deberes y atribuciones que fijen esta Constitución y las leyes". De donde se sigue que para los dos primeros, no pueden darse atribuciones de origen meramente legal (el principio de legalidad se agota en la Constitución), el Congreso y el Poder Ejecutivo no tienen otras atribuciones más que las previstas en la Constitución. Mientras que el Poder Judicial podría tener atribuciones emanadas no solamente de la Constitución sino también de la ley común; por lo que el ámbito de sus deberes y atribuciones podría ampliarse ilimitadamente, siempre que sea dentro del marco constitucional.

Respecto a la distribución del poder, queda evidenciado que se ha debilitado enormemente al Poder Ejecutivo, desplazándose el poder hacia el Congreso, el cual ha adquirido facultades desconocidas en nuestro sistema constitucional anterior.<sup>10</sup> Por otro lado, se ha fortalecido al Poder Judicial, garantizándosele su independencia y otorgándosele un alto grado de poder político, también sin antecedentes en nuestro sistema constitucional.

La redistribución del poder político no implica, necesariamente, un desequilibrio, puesto que podría suceder que dicha redistribución no hubiese hecho otra cosa que restituir un equilibrio antes ausente. En el caso de la Constitución de 1992, puede afirmarse que, en cierta medida, esto ha ocurrido. Por tanto, lo que puede darnos una idea más clara acerca del estado del equilibrio, será la distribución de las funciones de control.

### **III. Control del ejercicio del poder**

Entendemos que la clave de bóveda del equilibrio está en la idea de control.<sup>11</sup> En efecto, si el control es excesivo, no podrá ejercerse el poder hasta los límites naturales del mismo y el órgano

---

<sup>10</sup> Una que merece especial atención es la facultad de enmendar la Constitución (Art. 290), que convierte al poder constituido en poder constituyente y crea una evidente diferencia con los otros dos poderes.

<sup>11</sup> En este trabajo vamos a referirnos exclusivamente al control inter-órganos, porque éste es el que hace al equilibrio de los órganos. Pero, debe aclararse que también puede darse un control intra-órgano, que es el control ejercido desde dentro del mismo órgano; o un control extra-órganos, que corresponde al control ejercido por la ciudadanía a través de sistemas institucionales como el referéndum, el plebiscito, la revocatoria de mandato, etc.

que ejerza ese control excesivo acabará dominando al otro; si, por el contrario, no hay control o éste no es suficiente, no habrá posibilidad de cuestionar los actos del poder en cuestión o no podrá responsabilizarse a los agentes pertenecientes al órgano. Por esta razón, hemos tratado de elaborar una lista exhaustiva de los mecanismos de control con que cuenta cada uno de los Poderes con respecto de los otros, dándonos el resultado que podrá verse unos párrafos más abajo.

Para definir las "funciones de control", hemos adoptado un triple criterio, a saber: 1) Aquellas que se refieren al acto mismo, pudiendo volverlo directamente inválido (o ineficaz, en su caso), o al menos postergándolo en su vigencia (por ej.: declaración de inconstitucionalidad, veto, etc.); 2) Aquellas que apuntan a la declaración de responsabilidad personal del agente que realizó el acto (por ej.: juicio político, interpelación, voto de censura, etc.), y; 3) Aquellas que no afectan a la validez inmediata del acto, pero que pueden dar lugar a su declaración de invalidez o a la responsabilidad del agente (por ej.: control de cuentas, pedido de informe, facultad de investigación, etc.).<sup>12</sup>

A los efectos de la consideración del control de los actos del Poder Ejecutivo, se entiende que integran este poder tanto los Ministros como los demás órganos de la Administración Pública, dependientes del Poder Ejecutivo. Nótese que el artículo 226 dice que: "El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República", pero no dice que su composición sea unipersonal. Entendemos que forman parte del Poder Ejecutivo el Vicepresidente de la República y los Ministros (a los que se llama "ministros del Poder Ejecutivo", artículo 240; y se dice de ellos que "son los jefes de la administración de sus respectivas carteras"); así -al menos indirectamente- también forman parte del órgano ejecutivo, todas aquellas entidades que de algún modo se encuentran subordinadas al mismo Presidente de la República o a sus ministerios (verbi gracia: Secretaría Técnica de Planificación, Dirección de Institutos Penales, etc.).

---

<sup>12</sup> Una similar ordenación puede encontrarse en Karl Loewenstein, op. cit., pág. 68 y ss.

Hechas las aclaraciones pertinentes, corresponde ver las diversas funciones de control de los actos de los tres poderes.

## 1. Funciones de control de los actos del Poder Ejecutivo:

### 1.1. POR EL PODER JUDICIAL

- 1.1.1. Acción de inconstitucionalidad (Arts. 132, 259.5 y 260.1.2)
- 1.1.2. Juicios contencioso-administrativos (Art.30, Ley 879/81)
- 1.1.3. Acción de Amparo (Art. 134)
- 1.1.4. Acción de Hábeas Corpus (Art. 133)
- 1.1.5. Acción de Hábeas Data (Art. 135)
- 1.1.6. Contienda de competencia (Art. 259.9)
- 1.1.7. Supervisión de los institutos de detención y reclusión (Art. 259.8)

### 1.2. POR EL PODER LEGISLATIVO

- 1.2.1. Tratamiento de Proyectos enviados por el Poder Ejecutivo<sup>13</sup>
- 1.2.2. Organización de la administración de la República, para la creación de entes descentralizados y el ordenamiento del crédito público (artículo 202.12)<sup>14</sup>
- 1.2.3. Juicio Político (artículo 225)
- 1.2.4. Citación e interpelación de Ministros (artículo 193)
- 1.2.5. Voto de Censura (artículo 194)
- 1.2.6. Pedido de Informe (artículo 192)
- 1.2.7. Comisiones de Investigación (artículo 195)
- 1.2.8. Defensoría del Pueblo (Artículo 276)<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Si bien esta no es otra que la función legislativa ordinaria del Congreso, se convierte en el modo más común y eficaz de control que tiene el Poder Legislativo sobre los actos del Poder Ejecutivo, dado que todo proyecto de ley que tenga su iniciativa en éste, deberá pasar previamente por el Congreso.

<sup>14</sup> Como puede verse claramente, la Constitución otorga al Congreso la facultad de regular la organización de la administración de la República; consecuentemente, ella no puede hacerse por medio de Decretos del Poder Ejecutivo y, por tanto, se priva al Presidente de la República de la posibilidad de reglar su propio ámbito. Lo mismo puede decirse respecto de la creación de entes descentralizados y del ordenamiento del crédito público.

- 1.2.9. Contraloría General de la República. (artículos 281/2)<sup>16</sup>
- 1.2.10. Control, aprobación o rechazo del Presu-puesto General de la Nación (Art. 216)
- 1.2.11. Aceptación o rechazo del detalle y la justificación de los ingresos y egresos de las finanzas públicas sobre la ejecución presupuestaria (Art. 202.20)
- 1.2.12. Autorización para intervenir Departamentos y Municipios (Arts. 158,165)
- 1.2.13. Autorización para destituir Gobernadores (Arts. 165, 161)
- 1.2.14. Autorización para ausentarse del país (Art. 233)
- 1.2.15. Aprobación, rechazo o levantamiento del Estado de Excepción. Informe acerca del mismo, una vez concluido. (Art. 288)
- 1.2.16. Aceptación o rechazo de la renuncia del Presidente y Vicepresidente (Art. 202.16)
- 1.2.17. Acuerdo para nombramiento de funcionarios dependientes del Poder Ejecutivo (Arts. 202.17 y 224.2.3.6.7)
- 1.2.18. Determinación del número y funciones de los ministros (Art. 240)
- 1.2.19. Informe sobre la situación general del país, sobre la administración y los planes de gobierno (Arts. 202.15 y 238.8)

---

<sup>15</sup> Consideramos que la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, son órganos de control indirecto del Congreso, puesto que tanto el Defensor del Pueblo como el Contralor General son designados por el Congreso (Arts. 277 y 281), y ambos deben elevar informe anual al Congreso (Arts. 279.4 y 282). En cuanto al Defensor del Pueblo, es expresamente declarado por la Constitución como "comisionado parlamentario" (Art. 276). Concordante con esta opinión, Maurice Duverger (op. cit., pág. 132), al referirse a los poderes de control del Parlamento dice: "Desde hace algunos años, se ve desarrollarse finalmente un nuevo método de control gubernamental: el 'comisario parlamentario'. Se trata de una personalidad independiente nombrada por el Parlamento para vigilar la administración".

<sup>16</sup> Reforzando lo dicho en la nota de pie de página anterior, acerca de la Contraloría como órgano de control indirecto del Congreso, puede leerse en Carlos María Bidegain ("El Congreso de los Estados Unidos de América", Ed. Depalma, Bs. As., 1950, pág. 206): Algunos funcionarios de la repartición han entendido que ella es independiente tanto del Ejecutivo como del Congreso, pero no es éste el parecer que ha predominado en los últimos tiempos en que se ha proclamado con mayor énfasis su carácter de agencia del Congreso".

- 1.2.20. Autorización para decretar el estado de Defensa Nacional o concertar la paz (Art. 202.7)
- 1.2.21. Acuerdo del Senado para recibir jefes de misiones diplomáticas, admitir cónsules y designar embajadores (Art. 202.7)
- 1.2.22. Aprobación o rechazo de tratados y acuerdos internacionales (Arts. 202.9 y 224.1)
- 1.2.23. Aprobación o rechazo de la contratación de empréstitos (Art. 202.10).
- 1.2.24. Autorización de concesiones para la explotación de servicios públicos o de bienes del Estado, así como para la extracción y transformación de minerales sólidos, líquidos y gaseosos (Art. 202.11).
- 1.2.25. Autorización para enviar fuerzas militares paraguayas al exterior y para el ingreso de tropas extranjeras al país (Arts. 224.5 y 183.3).
- 1.2.26. Publicación de leyes en sustitución del Poder Ejecutivo (Art. 213).

## 2. Funciones de control de los actos del Poder Judicial:

### 2.1. POR EL PODER LEGISLATIVO.

- 2.1.1. Juicio Político a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral (Art. 225)
- 2.1.2. Enjuiciamiento a los demás magistrados judiciales (Art. 253)<sup>17</sup>
- 2.1.3. Citación e interpelación (excepto en materia jurisdiccional) (Art. 193)
- 2.1.4. Informe (excepto en materia jurisdiccional) (Art. 192)
- 2.1.5. Investigación (excepto en materia jurisdiccional) (Art. 195)
- 2.1.6. Defensoría del Pueblo (Art. 276)
- 2.1.7. Contraloría General de la República. (Arts. 249, 281 y 283.1)

---

<sup>17</sup> En este caso, el control no es exclusivo del Congreso, pero debe notarse que de 8 miembros con que cuenta el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, la mitad se origina en el Poder Legislativo (Art. 253).

- 2.1.8. Determinación de la estructura y función de las magistraturas judiciales (Art. 265).
- 2.1.9. Recibir memoria anual sobre las gestiones, el estado y las necesidades de la justicia (Art. 259.2)

## 2.2. POR EL PODER EJECUTIVO

- 2.2.1. Indulto (Art. 238.10)
- 2.2.2. Recibir memoria anual sobre las gestiones, el estado y las necesidades de la justicia (Art. 259.2)

## 3. Funciones de control de los actos del Poder Legislativo:

### 3.1. POR EL PODER JUDICIAL

- 3.1.1. Acción de inconstitucionalidad (Art. 132)
- 3.1.2. Acción de Amparo (excepto en el proceso de formación y sanción de la ley) (Art. 134)
- 3.1.3. Acción de Hábeas Data (Art. 135)
- 3.1.4. Acción por violación de incompatibilidades e inhabilidades, o uso indebido de influencias (vía Justicia Electoral) (Art. 273)<sup>18</sup>
- 3.1.5. Declaración de incapacidad por la Corte Su-prema de Justicia, para la remoción de diputados o senadores (Art. 190)

---

<sup>18</sup> Entendemos que si se suscitara alguna disputa relativa a la violación del régimen de incompatibilidades e inhabilidades, o al uso indebido de influencias, debería ventilarse ante la Justicia Electoral, puesto que el Art. 273 otorga a ésta la atribución de entender en cuestiones relativas a los "derechos y títulos" de quienes resulten elegidos. Debe recordarse que la violación aquí mencionada trae aparejada la pérdida de la investidura, regulada en el Art. 201, sin que en él se establezca cuál es el órgano competente para entender en la cuestión. Esta atribución no le está dada ni expresamente ni implícitamente al Congreso, el que tiene facultad de remover a alguno de sus miembros, sólo en caso de incapacidad física o mental.

## 3.2. POR EL PODER EJECUTIVO

### 3.2.1. Veto de leyes (Arts. 208/9).

Del análisis de los datos que anteceden pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1. El órgano con mayores poderes de control es el Legislativo, que cuenta con **35 funciones de control**, si sumamos todas las que ejerce sobre los otros dos Poderes. Por su parte, el Poder Judicial tiene sumadas **12 funciones de control** sobre los otros poderes. El Poder Ejecutivo solamente tiene, en total, **3 funciones de control**.

2. El órgano más controlado es el Poder Ejecutivo, sobre el que se ejercen -entre los otros dos Poderes- **33 funciones de control**. Sobre el Poder Judicial se ejercen **11 funciones de control**. Sobre el Legislativo se ejercen, en total, **6 funciones de control**.

## RESUMEN

Funciones de control ejercidas **por** el órgano:

**PODER LEGISLATIVO: 35**

**PODER EJECUTIVO : 03**

**PODER JUDICIAL : 12**

Funciones de control ejercidas **sobre** el órgano:

**PODER LEGISLATIVO: 06**

**PODER EJECUTIVO : 33**

**PODER JUDICIAL : 11**

Como puede observarse fácilmente, el Poder Ejecutivo es el órgano más controlado y, a la vez, el que menos facultades de control tiene. El Legislativo lleva una enorme ventaja -al menos cuantitativamente- en esta materia, puesto que es el menos controlado, pero es el que, notoriamente, tiene mayores formas de

controlar.<sup>19</sup> El Judicial tiene relativamente poco control, pero cualitativamente hablando, sus funciones de control son altamente efectivas, puesto que las acciones de inconstitucionalidad, amparo, hábeas corpus, hábeas data, de competencia y contencioso administrativas, pueden decidir la ineficacia total y absoluta del acto atacado.

Con un sentido más bien anecdótico -aunque ilustrativo en sumo grado- vale la pena señalar que **el Presidente de la República y el Vicepresidente, carecen de inmunidades constitucionales.** En efecto, para estos dos altos funcionarios del Poder Ejecutivo la Constitución no dedicó artículo alguno que les otorgara inmunidades. Lo curioso es que ellas han sido previstas para los Ministros del Poder Ejecutivo (Art. 241). Asimismo, gozan de inmunidades: los miembros del Congreso (Art. 191), los Magistrados Judiciales (Art. 255), el Fiscal General del Estado (Art. 267), los Agentes Fiscales (Art. 270), el Defensor del Pueblo (Art. 278), el Contralor y el Subcontralor (Art. 284) y los Convencionales Constituyentes (Art. 289). La omisión resulta altamente llamativa y hace pensar que no es intencional; de cualquier manera, demuestra un cierto descuido en la regulación constitucional del Poder Ejecutivo.

En vista de la importancia de ciertos temas que hacen muy especialmente al equilibrio del poder, queremos hacer unas breves consideraciones acerca de dos de ellas: a) El Presupuesto General de la Nación, y b) El Veto.

#### **IV. El Presupuesto General de la Nación.**

En muchas constituciones se establecen restricciones al Congreso con respecto a las modificaciones que pueden introducirse al Proyecto de Presupuesto, porque se entiende que la opinión del Poder Ejecutivo debe primar en esta materia, dado que es este órgano el que, finalmente, resulta el más afectado por dicha ley,

---

<sup>19</sup> Es interesante señalar que de los veintidós derechos y atribuciones del Congreso, que la Constitución enumera en su artículo 202, al menos once corresponden a funciones de control de los actos del Poder Ejecutivo. Lo cual señala a las claras que estamos en presencia de un Poder Legislativo concebido, primordialmente, como órgano de control.

evidentemente porque quien habrá de administrar la cosa pública es el Poder Ejecutivo. Así, por ejemplo, en las Constituciones italiana y española, existe una limitación importante al parlamento, consistente en la prohibición de crear tributos (Esp., 134.7)<sup>20</sup>, la Constitución italiana, aparte de esta prohibición, agrega la de establecer nuevos gastos. Sobre el punto, afirma Pietrella<sup>21</sup>: "Otro vicio de la práctica legislativa universal es que al votar los presupuestos los Parlamentos agregan nuevos gastos o nuevos tributos. La Constitución italiana reacciona contra esta práctica, disponiendo: 'Con la ley de aprobación del presupuesto no se pueden establecer nuevos tributos y nuevos gastos'. Y para frenar la tendencia parlamentaria a establecer gastos sin preocuparse de los medios para solventarlos, el texto italiano concluye que 'fuera de la ley de presupuesto, toda otra ley que importe nuevos y mayores gastos debe indicar los medios para afrontarlos'".

El tema de la ley de Presupuesto ha sido y seguirá siendo una de las cuestiones más conflictivas entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Al comentar lo que sucede en Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos, Loewenstein<sup>22</sup> señala, en primer lugar, que en Inglaterra existe un creciente liderazgo del Poder Ejecutivo en la gestión de las prerrogativas financieras y presupuestarias y que las prerrogativas tradicionales del Parlamento están hoy perdidas totalmente. Asimismo, el dominio del gabinete británico sobre las finanzas es tan indiscutible como su dominio en la legislación. Y agrega textualmente que: "En la actualidad, la 'Madre de los Parlamentos' tiene que tragarse hasta los huesos, el presupuesto gubernamental". Por el contrario, en Francia, la Cámara de Diputados y la Asamblea Nacional han retenido su autonomía financiera, constituyéndose la poderosa Comisión de Finanzas en el centro de gravedad político. No obstante, la Constitución de 1.946 (Const. Francesa, Art. 17, párrafo 2) prohibió todo presupuesto de gastos para los que no se hubiesen previsto al mismo tiempo los correspondientes créditos. La Constitución de 1.958 no sólo conservó la norma (Const. Francesa, artículo 41), sino que el Poder

---

<sup>20</sup> Ver Eliseo Aja, "Manual de Jurisprudencia Constitucional", Ed. Civitas, Madrid, 1990, pág. 327 y ss.

<sup>21</sup> Ver Dionisio Pietrella, "La Constitución de la República Italiana", Ed. Dante Alighieri, Bs. As., 1957, pág. 133

<sup>22</sup> Karl Loewenstein, op. cit., pág. 270.

Ejecutivo puede, además, poner en vigor -por decreto- la ley financiera que no haya sido promulgada por ambas cámaras dentro de los setenta primeros días tras haber sido depositada (Const. Francesa, artículo 47), "con lo cual se evitará por lo menos el mal crónico de la III República: el retraso presupuestario". Al referirse a los Estados Unidos, señala Loewenstein, que el presupuesto corresponde, por práctica invariable, al Ejecutivo; y que el Congreso conserva su facultad de reducir las propuestas económicas del gobierno y hace uso de ella con frecuencia, "aunque por otra parte, se suele mostrar en general favorable a los deseos económicos del presidente".

De la lectura de las disposiciones de nuestra constitución sobre la materia, y en especial del artículo 216, no surgen las limitaciones al Congreso que aparecen en la legislación constitucional comparada. De acuerdo con nuestro sistema constitucional, el Congreso<sup>23</sup> podría modificar el presupuesto presentado por el Ejecutivo de manera irrestricta,<sup>24</sup> podría aumentar

---

<sup>23</sup> Es interesante hacer notar que del texto constitucional surge que, en rigor, es solamente la Cámara de Diputados la que puede introducir modificaciones al Proyecto de Presupuesto. Dice la parte pertinente del Art. 216: "La Cámara de Senadores dispondrá de igual plazo para el estudio del proyecto, con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados, y, si las aprobare, el mismo quedará sancionado. En caso contrario, el proyecto volverá con las objeciones a la otra Cámara,..." Como se ve, la Cámara de Senadores lo único que puede hacer es aprobar o rechazar las modificaciones introducidas por la de Diputados, al punto que si las aprueba el proyecto ya queda sancionado, sólo en caso contrario -esto es, si objeta las modificaciones hechas por Diputados- el proyecto es devuelto a la Cámara de origen.

<sup>24</sup> La única parte del Proyecto de Presupuesto que escapa a las objeciones del Poder Legislativo es la referente al Poder Judicial. En efecto, consideramos que atendiendo a que el artículo 249 consagra la autarquía presupuestaria del Poder Judicial dentro de un tres por ciento del presupuesto de la Administración Central, es requisito indispensable de dicha autarquía que su presupuesto no pueda ser alterado por ninguno de los otros poderes. Es más, el mismo artículo dice textualmente que "El presupuesto del Poder Judicial será aprobado por el Congreso, ..." disponiéndose de modo imperativo la obligación del Congreso de aprobarlo; nótese que no se utilizan expresiones como "será sometido al Congreso", "será considerado por el Congreso", o "será presentado al Congreso" (que sí son empleadas en el art. 216), que conllevan la idea del tratamiento y la discusión del proyecto. Es incontrovertible que la autarquía sería una mera ilusión si se admitiera la posibilidad de una modificación del Presupuesto del Poder Judicial. Si se lee con atención el referido artículo se advertirá

los gastos sin indicar los medios para afrontarlos o crear nuevos impuestos; puede prolongar el tratamiento del proyecto hasta por 120 días,<sup>25</sup> y si a esto se agrega la posibilidad del veto por el Poder Ejecutivo, el tratamiento del Presupuesto podría llevar hasta 160 días, lo que impediría la vigencia oportuna del mismo<sup>26</sup>. La circunstancia recientemente apuntada pone al Ejecutivo entre la espada y la pared, puesto que si llegara a vetar el presupuesto modificado por el Congreso, no alcanzaría a tener vigencia oportuna; consecuentemente, en la práctica, podría verse privado de ejercer una de sus facultades constitucionales en el proceso de formación de la ley: el veto. Entre tener un presupuesto modificado a voluntad del Congreso y tener que manejarse con el anterior, muy posiblemente el Presidente de la República opte por el mal menor de someterse a la voluntad del Congreso. Es importante señalar, además, que el Presupuesto puede ser modificado por una mayoría simple del Congreso -lo que podría dejarlo librado a la decisión de facciones relativamente pequeñas-; el rechazo total, sin embargo, requiere la mayoría absoluta de dos tercios.<sup>27</sup> En países como Italia el problema se resuelve otorgándosele al Poder Ejecutivo la posibilidad de la utilización de un "ejercicio provisorio", y en Francia -como se ha visto- por la puesta en vigor por medio de un Decreto, de la ley de

---

que la Constitución -tal vez de manera no tan correcta-, ha remarcado esta circunstancia al decir que el "Poder Judicial goza de autonomía presupuestaria"; recuérdese nada más que el concepto de autonomía implica la **total independencia** en determinada materia.

<sup>25</sup> Nótese que cuando el artículo 216 se remite al 208, se comete un error, dado que debió hacerlo al artículo 207. El error no ha sido salvado ni aún en la llamada "Fe de erratas".

<sup>26</sup> La hipótesis del veto de la Ley del Presupuesto es técnicamente posible, puesto que no hay disposición constitucional alguna que le impida al Poder Ejecutivo hacerlo. Es más, el artículo 207 -al cual corresponde la remisión hecha por el 216- dispone en su última parte: "El proyecto de ley sancionado, con cualquiera de las alternativas previstas en este artículo, pasará al Poder Ejecutivo para su promulgación", con lo cual se hace la remisión a los artículos referidos a la promulgación de los proyectos (Arts. 204 y 205), en los que se prevé la posibilidad de su objeción (veto) por el Poder Ejecutivo.

<sup>27</sup> La hipótesis del rechazo total es -desde un punto de vista político- completamente irrelevante, puesto que ningún grupo inteligente que quisiera frustrar el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo habrá de proponer su rechazo total, bastándole con introducir modificaciones en sus partes sustanciales, que sólo requieren simple mayoría.

presupuesto que no fuese promulgada dentro de **setenta** días. Como puede advertirse claramente, la tendencia es la de dar cada vez mayor peso al Poder Ejecutivo en la materia presupuestaria, al contrario de lo que sucede en nuestro sistema.

## V. El veto presidencial

En cuanto a la facultad de veto total otorgada por la Constitución al Poder Ejecutivo, es interesante apuntar que ella ha sido importantemente cercenada al establecerse un sistema de mayoría diferente al de la Constitución de 1967. En efecto, durante la vigencia de ésta, se requería la mayoría absoluta de dos tercios de ambas Cámaras (Art. 158/67), para volver a tratar el proyecto, y en una ulterior votación, la mayoría absoluta para sancionar el proyecto que, entonces, debía ser promulgado por el Ejecutivo. Actualmente, a las Cámaras les basta con obtener la mayoría absoluta para confirmar la sanción inicial (Art. 209). Como puede verse, la fuerza del veto se encuentra enormemente disminuída, siendo éste el único mecanismo de control que tiene el Ejecutivo sobre el Legislativo en nuestro sistema constitucional; además, es el modo que tiene de participar en el proceso de formación y sanción de leyes. Es interesante señalar que el sistema de veto que existe en nuestra tradición constitucional desde la Constitución de 1844<sup>28</sup> tiene su inspiración en las Constituciones de Estados Unidos de Norteamérica y de la República Argentina<sup>29</sup> y en ambos casos la mayoría requerida al Congreso es de dos tercios de votos.

## VI. Consideraciones finales.

Del análisis de la Constitución de 1992, puede concluirse que: 1) Se ha producido un enorme desplazamiento de poder desde el Ejecutivo hacia el Legislativo; 2) Como consecuencia de ésto, el Ejecutivo ha quedado notoriamente debilitado, dentro de un sistema

---

<sup>28</sup> La Constitución de 1844 (Art. IX, 40) establece la facultad de veto, aunque no regula la mayoría exigida al Congreso para rechazarlo. La Constitución de 1870 (Art. 76) exige mayoría de dos tercios, al igual que la Constitución de 1940 (Art. 79).

<sup>29</sup> Art. 1º, Par. 7, cl. 2 de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y Art. 72 de la Constitución argentina de 1853.

presidencial con ciertos rasgos parlamentarios; 3) El Presidente de la República ha perdido el liderazgo político (desde un punto de vista institucional); 4) No existe un sistema apropiado de control de la labor política del Congreso (excepto, en cierto modo, y muy limitadamente, por la vía de la inconstitucionalidad); 5) El Poder Judicial ha ganado facultades de orden político y ha mejorado el aspecto institucional de su independencia; 6) Como consecuencia de ésto, el verdadero contrapeso al Poder Legislativo es el Poder Judicial.

Al realizar el análisis teórico de los mecanismos de control del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo, Loewenstein<sup>30</sup> realiza la siguiente clasificación: "1°. La influencia del gobierno sobre las prerrogativas legislativas del parlamento, **incluyendo la elaboración del presupuesto**. 2°. La influencia del gobierno sobre la actividad y la existencia de la asamblea, ... ", que puede subdividirse en: 2.1 Influencia sobre el proceso legislativo; 2.2. Influencia sobre la ley promulgada; 2.3. Facultades legislativas del gobierno; 2.4. Disolución del parlamento; 2.5. El gobierno de crisis. En cuanto al punto 1°, ya hemos visto que en nuestro sistema el dominio del presupuesto le está dado al Congreso. Respecto de la influencia sobre el proceso legislativo, aparte de tener la atribución de la iniciativa de leyes, no tiene otra más, como ocurre en otros sistemas, donde el Poder Ejecutivo ("el gobierno" en la terminología de la mayor parte de la doctrina) maneja el orden del día, la preferencia del tratamiento y el cierre del debate; cuestiones estas que, a pesar de su aparente trivialidad, tienen una enorme relevancia en las relaciones entre los dos Poderes, y se constituyen, justamente, en el instrumento más poderoso del Poder Ejecutivo. Acerca de la influencia sobre la ley promulgada, ya hemos visto al tratar del veto, que éste ha sido reducido en su importancia de manera considerable, al bajarse la mayoría exigida en el Congreso para rechazar el veto; tampoco cuenta el Poder Ejecutivo con la facultad de convocar a referendum, como ocurre en ciertas legislaciones, puesto que la Constitución establece que él sólo puede ser decidido por ley (Art. 121). Referente a las facultades legislativas del Presidente de la República, ha perdido la atribución de dictar Decretos-leyes, y, desde luego, nunca estuvo en nuestra tradición constitucional la delegación de facultades legislativas en favor del Presidente de la República, ni la

---

<sup>30</sup> Ver Karl Loewenstein, op. cit., pág. 267 y ss.

autorización de "pleins pouvoirs".<sup>31</sup> En cuanto a la disolución del Congreso, evidentemente, es propia de regímenes parlamentarios y no de regímenes presidenciales, por lo que no cabe un análisis serio de esa posibilidad dentro del contexto de la Constitución de 1992. Finalmente, respecto de los poderes propios de los gobiernos de crisis, vale la pena recordar que la única figura adoptada en la Constitución es el Estado de Excepción, que por las características actuales (es compartido con el Congreso, controlado por el Poder Judicial y con poderes extremadamente reducidos), resulta de relativa poca importancia como tal.

Una vez más, queremos dejar muy en claro que no estamos proponiendo la restauración de un régimen despótico, con instituciones que podrían poner en peligro el estado democrático, sino que queremos remarcar que han desaparecido prácticamente todos los mecanismos de control -buenos o malos- con que podría contar el Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo.

Tanto el Presidente de la República como los Ministros de la Corte Suprema de Justicia pueden ser destituidos por el Congreso vía juicio político, incluso por una causal tan vaga como el "mal desempeño de sus funciones", siendo éste un elemento de control altamente eficaz (Art. 225), sin embargo, no existe un control equivalente para con los miembros del Congreso, ni siquiera intra-órgano. Los diputados y senadores sólo pueden ser removidos de sus cargos por incapacidad física o mental (Art. 190), a diferencia del Presidente o los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, aquellos no pueden ser separados del cargo por mal desempeño de funciones, ni por delitos comunes, ni por delitos cometidos en el

---

<sup>31</sup>Los "pleins pouvoirs" consisten en una autorización **general** al gobierno para emitir decretos con carácter de ley, en lugar de leyes regulares. Entre otros países, se conocen en Francia, Bélgica y Alemania. Dice Loewenstein (op. cit., pág. 276), que ellas se dan cuando el parlamento es incapaz "de ponerse de acuerdo sobre una decisión política, por ejemplo, sobre la reforma económica; o bien no están en situación de poner en forma de ley, necesaria para su ejecución, la decisión tomada, por ejemplo, una complicada ley sobre los funcionarios. Por esta razón, bajo el peso de las circunstancias políticas los parlamentos delegan la función legislativa en un grupo más reducido, el gobierno, del que se espera una acción más rápida y eficaz, haciendo al mismo tiempo responsable políticamente al gobierno de dicha decisión".

**ejercicio de sus cargos.**<sup>32</sup> La comisión de delitos sólo podría llevar a la suspensión de los fueros -concesión que los congresos no hacen con facilidad- pero no a la destitución del cargo (Art. 191). En esto se nota un gran desequilibrio en el grado de responsabilidad de los miembros de los Poderes del Estado.

En suma, puede decirse que el sistema vigente deja al Ejecutivo demasiado dependiente del Congreso y librado al apoyo de la mayoría. Las veces que el Presidente de la República tenga que gobernar con un Congreso opositor, estará sujeto a la prudencia y buena voluntad de los líderes de la oposición, quienes, sin mayores dificultades y de manera totalmente institucional, podrían producir el colapso del Poder Ejecutivo. Ante una situación como ésta -con un Presidente cojo y manco- sería preferible adoptar un régimen parlamentario, en el que, aunque parezca paradójico, el Poder Ejecutivo recuperaría la "ejecutividad" y fortaleza que los tiempos modernos exigen.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> El artículo 201 contempla la posibilidad de la pérdida de la investidura por el "uso indebido de influencias, fehacientemente comprobado".

<sup>33</sup> Dice Duverger: "Si el régimen presidencial conduce a un gobierno estable, no conduce necesariamente, como se cree demasiado a menudo, a un gobierno fuerte. El presidente es libre de actuar a su gusto en el marco de sus poderes gubernamentales y administrativos. Pero su limitación por el cuadro de las leyes y del presupuesto es mucho mayor que en el régimen parlamentario, donde el gobierno participa en la decisión del Parlamento en este terreno, cuando no lo impone, como en Gran Bretaña" (op. cit., pág. 151).

## Bibliografía.

- Aja, Eliseo y otros. "Manual de Jurisprudencia Constitucional", Ed. Civitas, Madrid, 1990.
- Antieau, Chester. "Modern Constitutional Law", Ed. Lawyers Cooperative Pb., New York, 1994.
- Bidart Campos, Germán José. "Derecho Constitucional del Poder", Ed. Ediar, Bs. As., 1986.
- Bidegain, Carlos. "El Congreso de los Estados Unidos de América", Ed. Depalma, Bs. As., 1950.
- Chandler, Ralph C. y otros. "The Constitutional Law Dictionary", Ed. ABD-CLIO, Santa Bárbara, California, 1987.
- Duverger, Maurice. "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Ed. Ariel, Barcelona, 1979.
- Linares Quintana, Segundo V. "Sistema de Partidos y Sistemas Políticos", Ed Plus Ultra, Bs. As., 1976.
- Loewenstein, Karl. "Teoría de la Constitución", Ed. Ariel, Barcelona, 1970.
- Mendonca, Juan Carlos. "Constituciones de la República del Paraguay", Ed. CEPUC, Asunción, 1991.
- Nino, Carlos Santiago, "Fundamentos de Derecho Constitucional", Ed. Astrea, Bs. As., 1992.
- Pietrella, Dionisio. "La Constitución de la República Italiana", Ed. Dante Alighieri, Bs. As., 1957.
- Saye, Albert B. y otros. "Principios del Gobierno Americano", Ed. EDISAR, Bs. As., 1981.
- Tushnet, Mark V. "Constitutional Law", Ed. N.Y. University Press, New York, 1992.