

Capítulo 4:

Las facultades parlamentarias



Facultades constitucionales

País	¿Puede declarar la guerra?	¿Se requiere su autorización para declarar la guerra?	¿Puede celebrar la paz?	¿Se requiere su autorización para celebrar la paz?	¿Se requiere su autorización para el ingreso de tropas extranjeras?	¿Se requiere su autorización para el egreso de tropas nacionales?
Argentina	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Bolivia	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Brasil	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	NO ⁽⁷⁾
Colombia	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	NO ⁽⁷⁾
Chile	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Ecuador	NO	SÍ	NO	SÍ	NO ⁽⁶⁾	NO ⁽⁷⁾
El Salvador	SÍ	NO ⁽⁴⁾	NO	SÍ	SÍ	NO ⁽⁷⁾
Guatemala	SÍ	NO ⁽⁴⁾	NO	SÍ	SÍ	NO ⁽⁷⁾
Honduras	SÍ	NO	SÍ	NO ⁽⁵⁾	SÍ	SÍ
México	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Nicaragua	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Paraguay	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Perú	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ	NO ⁽⁷⁾
República Dominicana	NO	SÍ	NO	SÍ	NO ⁽⁶⁾	NO ⁽⁷⁾
Uruguay	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
Venezuela	NO	NO	NO	SÍ	SÍ	SÍ

País	¿Puede declarar estados de excepción? ⁽¹⁾	¿Se requiere su autorización para declarar estados de excepción? ⁽¹⁾	¿Se requiere su aprobación para el nombramiento de oficiales superiores de las FF.AA.? ⁽²⁾	¿Puede legislar en relación a las FF.AA.? ⁽²⁾	¿Puede acusar a oficiales de las FF.AA.? ⁽³⁾
Argentina	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Bolivia	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Brasil	NO	SÍ	NO ⁽⁸⁾	NO	NO
Colombia	NO	NO ⁽⁹⁾	SÍ	NO	NO
Chile	NO	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Ecuador	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO
El Salvador	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
Guatemala	NO	SÍ	NO	SÍ	NO
Honduras	NO	SÍ	SÍ	NO	NO
México	NO	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Nicaragua	NO	SÍ	NO ⁽⁸⁾	NO	NO
Paraguay	SÍ	SÍ	SÍ	NO	NO
Perú	NO	NO ⁽¹⁰⁾	NO	SÍ	NO
República Dominicana	SÍ	SÍ	NO	NO	NO
Uruguay	NO	SÍ	SÍ	NO	NO
Venezuela	NO	NO	NO	SÍ	NO

Fuente:

Elaboración propia en base a la Constitución de cada país

En aquellos casos en los que el texto constitucional no especifica alguna de las facultades establecidas en el cuadro, se ha consignado que el Parlamento no la posee con rango constitucional, sin perjuicio de que exista por medio de una ley que la reglamente.

(1) Se incluyen los estados de excepción debido a que su declaración puede contemplar como causa el ataque externo o su declaración prevé la utilización de las FF.AA.

(2) Apunta a evidenciar las constituciones que establecen como atribución particular del Parlamento legislar sobre las FF.AA. u otras constituciones que prevén la iniciativa en uno u otro poder del Estado.

(3) Consigna si se incluye como proceso similar al de otros funcionarios de gobierno.

(4) El Poder Ejecutivo no cuenta con la facultad de declarar la guerra, por lo tanto no existe oportunidad de que el Parlamento tenga que autorizarla o aprobarla.

(5) El Poder Ejecutivo puede celebrar la paz cuando el Congreso se halle en receso pero debe convocar a la reunión del mismo en forma inmediata.

(6) La Constitución no menciona el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional.

(7) La Constitución no menciona el egreso de tropas nacionales.

(8) La Constitución no menciona el ascenso de oficiales superiores.

(9) De acuerdo con el Art. 152, literal e: "Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias: (...) e) Estados de excepción"

(10) Sólo se le da cuenta. Autoriza en caso de prorroga para un estado de sitio.

Comisiones de defensa

País	¿Hay comisiones en las dos cámaras?	¿Es exclusiva de defensa?	¿Cuáles son las otras temáticas que trata?	¿Dónde se encuentran establecidas las funciones?	Cantidad de miembros de la comisión	Porcentaje respecto al total de la cámara
Argentina	Sí	Sí	Comisiones exclusivas de defensa	Diputados: Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Art. 76.	30	11,71%
				Senadores: Reglamento de la H. Cámara de Senadores de la Nación. Art. 67.	15	55,5%
Bolivia	Sí	No en el Senado	Gobierno, Policía Nacional, Lucha Contra el Tráfico Ilícito de Drogas, Fuerzas Armadas	Diputados: Reglamento de la Cámara de Diputados. Art. 42, 43 y 44.	6	7,8%
				Senadores: Reglamento de la Cámara de Senadores. Art. 46 y 51.	2 ⁽¹⁾	7,4%
Brasil	Sí	No	Relaciones exteriores	Diputados: Reglamento Interno Cámara Diputados Federal. Art. 32.	27	5,26%
				Senadores: Reglamento Interno Senado Federal. Art. 103.	19	23,75%
Colombia	Sí	No	Política Internacional, Fuerza Pública, Tratados Públicos, Carrera Diplomática y Consular, Comercio Exterior e Integración Económica, Política Portuaria, Relaciones Interparlamentarias Internacionales, y supranacionales, Asuntos Diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno, Fronteras, Nacionalidad, Extranjeros, Migración, Honores y Monumentos Públicos, Servicio Militar, Zonas Francas y de Libre Comercio, Contratación Internacionales	Diputados: Reglamento del Congreso. Art. 54	19	11,04%
				Senadores: Reglamento del Congreso. Art. 54	13	13%

(1) No obstante, la composición es variable debido a la posibilidad de incorporación voluntaria de diputados o senadores a cada cámara en condición de adscritos



País	¿Hay comisiones en las dos cámaras?	¿Es exclusiva de defensa?	¿Cuáles son las otras temáticas que trata?	¿Dónde se encuentran establecidas las funciones?	Cantidad de miembros de la comisión	Porcentaje respecto al total de la cámara
Chile	Sí	Sí	Comisiones exclusivas de defensa	Diputados: Reglamento de la Cámara de Diputados. Art. 217	13	10,83%
				Senadores: Reglamento interno de la cámara de Senadores. Art. 27.	5	12%
Ecuador	Unicameral	No	Asuntos Internacionales	Reglamento interno del Congreso Nacional. Art. 110.	7	7%
El Salvador	Unicameral	Sí	Comisión exclusiva de defensa	Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa. Art. 12	11	13,09%
Guatemala	Unicameral	Sí	Comisión exclusiva de defensa	Ley Orgánica del Órgano Legislativo. Art. 27.	20	12,66%
Honduras	Unicameral	Sí	Comisión exclusiva de defensa	Ley Orgánica del Congreso. Art. 69.	7	5,26%
México	Sí	Sí	Comisiones exclusivas de defensa	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 39, 85, y 86.	30	6%
					10	7,81%
Nicaragua	Unicameral	No	Gobernación	Reglamento interno de la Asamblea Nacional. Art. 56.	9	9,67%
Paraguay	Sí	No	Asuntos Constitucionales, Seguridad Interna y Fuerza Pública	Diputados: Reglamento interno del Poder Legislativo. C. de Diputados. Art. 149.	9	11,25%
				Senadores: Reglamento Interno del Poder Legislativo. C. de Senadores. Art. 60.	12	26,6%
Perú	Unicameral	No	Orden Interno, Intelig., Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas	Reglamento del Congreso de la República. Art. 34.	12	10%
República Dominicana	Sí	No	Fuerzas Armadas	Diputados: Reglamento de la Cámara de Diputados. Art. 50.	9	6%
				Senado: Reglamento del Senado. Art. 75, 77 y 78.	9	28,12%
Uruguay	Sí	Sí	Comisiones exclusivas de defensa	Diputados: Reglamento del cuerpo de la Cámara de Representantes. Art. 114 y 115.	4	4%
				Senado: Reglamento del cuerpo del Senado. Art. 129 y 130.	5	17%
Venezuela	Unicameral	No	Seguridad	Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional. Art. 40 y 41.	10	6,06%

Fuente: Elaboración propia en base a la información que suministran las páginas web del Poder Legislativo de cada país.

Documento de análisis:

Competencias constitucionales de los parlamentos latinoamericanos en el área de la defensa

Gilda Follietti*

A través de los procesos de democratización, en la región se ha avanzado hacia un mayor involucramiento de los civiles en el área de la defensa y se ha comenzado a pensar en términos de control civil. Este concepto alude a “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar”¹

Uno de los elementos centrales de este concepto está dado por la responsabilidad de conducir. Los sistemas políticos latinoamericanos dieron un enorme paso al elegir democráticamente a sus gobiernos. Sin embargo, ello no es suficiente para que prácticas profundamente democráticas se pongan en marcha, más aún cuando se trata de instituciones que dejaron de funcionar al ser censuradas por gobiernos dictatoriales².

El Parlamento tiene un papel fundamental en un diseño de sistema político democrático por ser la institución que, por excelencia, representa a la ciudadanía y permite su participación. Su función primaria es la producción de leyes; pero además, posee otra importantísima atribución que es el control sobre el Ejecutivo. Esta dinámica de cooperación y control es uno de los signos de salubridad democrática.

*SER en el 2000 (Argentina).

1 AGÜERO, Felipe, 1999, “Las Fuerzas Armadas en una Época de Transición: Perspectivas para el Afianzamiento de la Democracia en América Latina”, en DIAMINT, Rut (ed.), *Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, Universidad Torcuato Di Tella, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999, p. 91.

2 Este no fue el caso de todos los países latinoamericanos, pero en aquellos países donde los congresos, durante las dictaduras, continuaron funcionando sólo lo hicieron de manera formal sin realmente producir un accionar acorde con el espíritu de la institución.

En la región se ha avanzado hacia un mayor involucramiento de los civiles en el área de la defensa y se ha comenzado a pensar en términos de control civil.



La división de poderes y el control que cada uno de ellos ejercerá sobre el otro están garantizados en las Constituciones latinoamericanas desde las primeras versiones.

En este sentido, las instituciones parlamentarias de la región tienen un potencial enorme por desarrollar que les fue legado desde su nacimiento y negado por mucho tiempo. Para que ese potencial pueda madurar, uno de los pasos iniciales es hacer uso de las facultades que las Constituciones ya otorgan al Poder Legislativo.

En el caso del área de la defensa, los textos constitucionales, en general, suelen abordar temas como:

- declaración de guerra y paz,
- ingreso y egreso
- establecimiento de la tropa
- elaboración de marcos legales sobre las Fuerzas Armadas
- nombramiento de los oficiales superiores de las Fuerzas Armadas

Otras facultades generales de fiscalización que también son aplicables al sector defensa son las referidas a la temática presupuestaria, y el solicitar explicaciones al Poder Ejecutivo.

Las facultades en el área de la defensa

La decisión sobre embarcarse en un conflicto bélico, representa una decisión última de la defensa. Cuando las Fuerzas Armadas, participan en un enfrentamiento armado están desempeñando su misión más elemental: hacer la guerra. En la mayoría de los casos, son los Ejecutivos quienes declaran la guerra, pero con el consentimiento de los Parlamentos.

Sin embargo, en una situación de guerra el esfuerzo no recae únicamente sobre los miembros de las Fuerzas Armadas. Toda la sociedad se encuentra involucrada, porque aporta soldados y sufre la transferencia de recursos hacia las actividades relacionadas con el conflicto armado en detrimento de otras. Así es que se instrumenta la necesidad de que el Parlamento participe de esta decisión, en calidad de representante de las diversas posiciones que surgen de la sociedad. En la situación inversa, pero con la misma lógica, la participación del Parlamento en la celebración de la paz es requerida para corroborar cuál es el sentir de esa sociedad que participa del esfuerzo bélico.

La participación en ejercicios combinados y en misiones de paz acarrea la decisión sobre el ingreso de tropas extranjeras o egreso de tropas nacionales del territorio. La realización de ejercicios combinados entre fuerzas de diferentes países se realiza en el marco del ambiente de cooperación que los países latinoamericanos han profundizado desde hace algunos años; así como su participación en misiones de paz de las Naciones Unidas. En este sentido, la decisión sobre el ingreso y egreso de tropas es un elemento de la política exterior que debe ser revisado por el Poder Legislativo.

La necesidad de aprobación legislativa para el ascenso de oficiales superiores

■ El Parlamento tiene un papel fundamental en un diseño de sistema político democrático por ser la institución que, por excelencia, representa a la ciudadanía y permite su participación.

conlleva un fuerte valor simbólico que remite a la conducción civil de las fuerzas armadas. Aquellos que ocupan las posiciones más altas de la pirámide de cada una de las fuerzas, se encuentran allí una vez que sus antecedentes han sido evaluados por el poder político.

La defensa como cualquier otra actividad, necesita de un marco legal que la regule. El proceso de producción de estos marcos legales obliga a efectuar definiciones sobre ciertas cuestiones, aún cuando en algunos países, los Parlamentos no tengan iniciativa de ley restringida, participarán de alguna manera en este proceso de generación de definiciones.

■ El Poder Legislativo posee la herramienta para efectuar un control sobre la distribución de dinero –prioridades- que pretende efectuar el Ejecutivo

Las facultades de fiscalización

Uno de los instrumentos más importantes para el control de cualquier política sectorial es el presupuesto.

Sin excepción los Parlamentos latinoamericanos tienen la facultad de aprobar el proyecto de presupuesto que elabora el Poder Ejecutivo. Legalmente el Poder Legislativo posee la herramienta para efectuar un control sobre la distribución de dinero –prioridades- que pretende efectuar el Ejecutivo, la misma Constitucional Nacional es la que asigna esta facultad.

Sin embargo, en el ejercicio de esta atribución la institución parlamentaria puede encontrarse con algunos obstáculos tales como escasos períodos de tiempo para revisar el proyecto que le remite el Poder Ejecutivo, el reducido número de expertos para hacer esa evaluación, o que el proyecto se examine en la comisión de presupuesto y no en las comisiones de defensa.

Los pedidos de informe que los legisladores pueden hacer a los funcionarios del Poder Ejecutivo tiene una doble implicancia práctica. Por un lado, el saber que se está obligado a dar explicaciones sobre las acciones que se llevan a cabo desalientan prácticas discrecionales. Por el otro, le permiten al legislador contar con información de primera mano sobre un tema específico.

Es destacable mencionar que las atribuciones del Poder Legislativo no se agotan en el pedido de informes, los Congresos también pueden hacer responsables a diferentes funcionarios por sus actos a través de la acusación y el enjuiciamiento. Este mecanismo es fundamental ya que su existencia introduce el elemento de responsabilidad en el desempeño del cargo público.

El involucramiento del órgano legislativo en la política de defensa significa la asunción por parte de las autoridades civiles de las responsabilidades que le corresponden en un ordenamiento democrático y el comienzo para superar obstáculos que vienen del pasado.

Si bien el Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad de delinear la política del sector, el Parlamento tiene funciones específicas a desarrollar.

Los procesos de democratización que la región ha iniciado hace algunos años ya, requieren una especial atención a la temática de la defensa. La política de defensa en cada uno de los países debe transformarse en una política pública consensuada socialmente, que contemple roles y misiones bien definidos para las Fuerzas Armadas.



El Parlamento no puede estar ajeno en este proceso, funcionando como escudo de posibles excesos del Poder Ejecutivo para impedir regresiones a épocas pasadas signadas de autoritarismo. Además, su presencia tiene necesariamente que encarnar la voz de los ciudadanos a los que representa, porque allí encuentra su razón de ser institucional.

El trabajo legislativo involucra un sin fin de materias. En virtud de encarar cada una de ellas, hacia el interior de la institución existe una división del trabajo a través de la conformación de comisiones especializadas. Así, el ámbito natural para la acción del Parlamento en materia de defensa, es la comisión abocada a la temática.

■ El ámbito natural para la acción del Parlamento en materia de defensa, es la comisión abocada a la temática.

No todos los Congresos cuentan con comisiones cuya incumbencia exclusiva es la defensa, lo que significa que su atención debe distribuirse entre ésta y otras cuestiones, que pueden ser orden interno o relaciones exteriores. La exclusividad en el tratamiento de la defensa, como el número de legisladores que conforman la comisión; constituyen un indicador de la posición que el tema tiene en el seno de la institución parlamentaria.