



# Centro de Información Jurídica en Línea



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO

### SUMARIO:

1. CONCEPTO
2. PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO COMO TENDENCIA
3. MECANISMOS DE CONTROL Y LA CONFIANZA
4. EL PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO ESPAÑOL
5. EL PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO URUGUAYO



## 1. CONCEPTO

"Bajo el nombre de parlamentarismo racionalizado, se conoce a la forma de gobierno, en la que se limita el poder de control del parlamento. Esta modalidad de régimen parlamentario surge como contraposición al parlamentarismo, con el objeto de corregir los defectos y excesos en las funciones encomendadas al órgano legislativo; lo anterior, se puede dar a través de modificaciones electorales, creando instituciones o restando fuerza a sus mecanismos de control. Esta forma de gobierno, tuvo su expositor más conocido en Mirkin-Guetzévitch, quien apuntó, que las constituciones europeas creadas después de 1919, "habían intentado codificar, precisar y reglamentar unas prácticas hasta entonces consuetudinarias, modificándolas en un sentido racional y lógico", dando lugar al parlamentarismo racionalizado.

Para entender el parlamentarismo racionalizado, señala Biscaretti di Ruffia, es necesario distinguir entre las tendencias monistas observables tras la Primera Guerra Mundial, orientadas al reforzamiento del Legislativo o del Ejecutivo, y los comportamientos más complejos del parlamentarismo occidental con posterioridad a 1945.

Un ejemplo de este tipo de parlamentarismo, lo encontramos en España, con la llamada moción de censura constructiva que se establece en el artículo 113 de su Constitución, el cual dispone que el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del gobierno mediante la moción de censura, pero debe cubrir ciertos requisitos, como son: apoyo de la décima parte de los diputados; incluir el nombre de un candidato a la presidencia y ser aprobada por mayoría absoluta.

En cambio, el mismo texto constitucional al regular la cuestión de confianza sobre el programa de gobierno o sobre una declaración de política general del gobierno, sólo exige la mayoría simple a favor de la propuesta; asimismo, para la disolución de las cámaras, el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros y bajo su exclusiva responsabilidad, puede proponer la disolución, que es decretada por el rey.

Es decir, aunque la Constitución española consagra como forma política del Estado la monarquía parlamentaria, la figura del parlamento se encuentra limitada, al no poder hacer dimitir al gobierno, a menos que la moción cubra los requisitos antes mencionados; en cambio, facilita la disolución de las cámaras. "Se trata, como es evidente, de un mecanismo de escasa virtuosidad práctica, pero que cumpla con la función legitimadora de mantener el principio de control parlamentario."

Cuando a pesar de la existencia del principio de la división de poderes, no hay un equilibrio por motivo de la preeminencia del parlamento o del ejecutivo, los llamados pesos y contrapesos no existen, la balanza del poder se inclina hacia un lado. De ser el extremo, del Poder Legislativo implica que el parlamento es el soberano legal que posee un poder absoluto sustentado en el derecho. En contra sentido, si es el ejecutivo



el predominante a pesar de contemplarse principios y facultades significativas para el parlamento, se instrumentan limitantes a su actuación, produciendo un parlamentarismo racionalizado (JAVIER OROZCO GÓMEZ)."<sup>1</sup>

"El Gobierno cuenta con muchos medios para forzar una decisión del Parlamento. Es lo que se conoce como "parlamentarismo racionalizado", que implica que el ejecutivo tiene siempre la posibilidad de conseguir que el poder legislativo asuma y no eluda sus responsabilidades. La solidaridad política hace el resto: garantiza la existencia de una disciplina mayoritaria necesaria para el gobierno duradero de cualquier país."<sup>2</sup>

## 2. PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO COMO TENDENCIA

"La tendencia hacia un fortalecimiento del Ejecutivo en las recientes revisiones constitucionales, verificadas en los Estados de la nueva Europa, plantea un problema más general: el del poder fuerte en la democracia. Es el problema de la *supremacía política* (y no constitucional) del Ejecutivo.

Esta supremacía, basada en el sufragio universal, es una verdadera expresión del parlamentarismo democrático.

La observación de la vida moderna, los acontecimientos políticos y constitucionales de la post-guerra nos conducen a revisar muchas naciones que, antes de la guerra, constituían el fundamento de la doctrina más o menos tradicional del Derecho constitucional.

Los precedentes capítulos consagrados al análisis de las nuevas tendencias del Derecho constitucional, y al examen de las fórmulas dadas por los diferentes pueblos, que después de la guerra, han establecido su vida política sobre bases renovadas, nos han llevado a descubrir fórmulas nuevas en las diversas instituciones constitucionales (las tendencias sociales que aparecen en la Declaración de Derechos del Hombre, las formas nuevas del régimen parlamentario, las combinaciones del parlamentarismo con la votación popular, etc.).

Entre todos los problemas que interesan a los teóricos modernos del Derecho constitucional y a los especialistas de la ciencia política, hay uno fundamental: es el de las relaciones entre el Poder legislativo y el Poder ejecutivo. Este problema reside en el fundamento del régimen parlamentario.

Las instituciones del Derecho constitucional en nuestra época nos han sido legadas por el siglo XIX y aun por el XVIII. El sentido jurídico de las concepciones fundamentales del Derecho constitucional altera su significación política, según las épocas y según el desarrollo de las democracias. Las mismas fórmulas dadas en la época de la Revolución



francesa, como fórmulas de combate y como principio abstracto, cambian de significación política en el siglo XIX en un régimen democrático estable. Los Principios sufren una evolución en la presentación de la cuestión misma; aparecen al final del siglo XVIII como la manifestación de una teoría filosófica; en el siglo XX las instituciones pasan de la fase doctrinal a la fase positiva. El mismo problema, que tenía al concluir el siglo XVIII un carácter filosófico y doctrinal, reviste en nuestra época un carácter puramente técnico. Esta transformación de la doctrina en técnica, de la filosofía del Derecho en técnica política, es quizá el fenómeno más característico de la evolución del Derecho Constitucional.

La democracia, durante la Revolución francesa, precisaba de una doctrina; los hombres de la Revolución francesa se ocupaban únicamente de la realización constitucional de esta doctrina. En tanto que ahora la democracia triunfante no tiene necesidad de guardar la ortodoxia doctrinal, es preciso encontrar los medios técnicos para desarrollar los servicios públicos y el funcionamiento de la democracia.

Nuestro fin consiste en el estudio de los fenómenos jurídicos y político en su empirismo histórico; esto no quiere decir, evidentemente, que limitemos nuestro horizonte sólo al examen del Derecho positivo. El Derecho representa la expresión de la conciencia jurídica del pueblo y el verdadero empírico debe abrazar todos los fenómenos jurídicos, es decir, el desarrollo escrito y la conciencia jurídica. Mas este empirismo no puede ser jamás observado en una situación estabilizada, fija. Este empirismo es dinámico. También el método empírico es, por su propia naturaleza, un proceso histórico que se expresa por la observación de los fenómenos jurídicos, considerados no en su inamovilidad abstracta, sino en su evolución histórica continua.

El método histórico-empírico nos hace reconocer que el progreso de la ciencia jurídica y de las formas políticas se manifiesta en el hecho de que toda idea jurídica aparece primordialmente ante una forma filosófica y doctrinal. Se trata por lo general, de un fenómeno de lucha, de revolución, de crisis del Estado. Pero si esta idea doctrinal entra en la conciencia jurídica del pueblo debe perder necesariamente, al cabo de un cierto tiempo, su carácter filosófico y tomar figura de problema técnico. Es el camino seguido por muchas instituciones de Derecho constitucional, presentadas primeramente como una consecuencia lógica de tal o cual doctrina y transformadas en el siglo XX como un problema técnico.

El parlamentarismo, que presenta el aspecto más interesante del problema de las relaciones entre el Poder ejecutivo y el Poder legislativo, ha sufrido también un cambio en su aspecto doctrinal, una transformación también muy completa.

Hemos estudiado ya el nacimiento del nuevo parlamentarismo, que, según nuestra concepción, es un parlamentarismo racionalizado porque corresponde a las tendencias generales de la *racionalización del Poder*; tendencia característica del Derecho constitucional nuevo; estudiando



este régimen, hemos indicado que la mayor diferencia entre esta nueva forma del parlamentarismo y la forma "clásica" no estriba en la diferencia del procedimiento, sino en su significación política." <sup>3</sup>

### 3. MECANISMOS DE CONTROL Y LA CONFIANZA

"Sin embargo, en los sistemas de parlamentarismo racionalizado, como el español, la exigencia de responsabilidad política tiene cauces específicos. En particular, existen dos: la moción de censura y la cuestión de confianza. Ambas están dotadas de los mismos efectos: la destitución del Gobierno. La aprobación de la primera y la desaprobación de la segunda determinan por imperativo constitucional (artículo 114) la caída del ejecutivo.

La cuestión de confianza es un instrumento para la exigencia directa de responsabilidad política que se debe a la iniciativa del propio Gobierno. De hecho, es su distinto origen lo que la diferencia esencialmente de la moción de censura: ésta es una iniciativa parlamentaria y aquélla lo es gubernamental.

La cuestión de confianza surgió históricamente como un medio de sacar adelante un proyecto de ley en los términos deseados por el Gobierno, sustrayendo al Parlamento su capacidad de discusión y enmienda, citándose en este sentido la cuestión de confianza solicitada por Mendizábal en 1835 en torno a la ley de desamortización. Y surgió por vía de hecho, sin regulación legal que la respaldase.

Esta iniciativa suponía que el gobierno hacía de la aprobación de un texto legal una cuestión de confianza, de tal modo que o se aprobaba éste en los términos presentados o se abría una crisis gubernamental y la posible convocatoria anticipada de elecciones.

De este modo, la cuestión de confianza, aunque formalmente un procedimiento de responsabilidad gubernamental, acaba convirtiéndose en un instrumento de refuerzo del Gobierno frente al Parlamento. La cuestión de confianza permite al Gobierno bloquear cualquier retraso o enmienda en la aprobación de una ley. La perspectiva de desencadenar una crisis política en caso de denegar la confianza solicitada, con el consiguiente riesgo de provocar una disolución anticipada de las asambleas y unas nuevas elecciones, de resultado no siempre seguro, impulsa a muchos parlamentarios a someterse con mayor o menor agrado a la demanda gubernamental.

La cuestión de confianza se mantiene y llega hasta nuestros días, en determinados países incluso asociada a la aprobación de un texto legislativo. Así, la vigente Constitución francesa de 1958 la regula expresamente con este alcance. En Italia, donde la Constitución calla al respecto, la praxis ha sido claramente tolerante con esta modalidad de responsabilidad política y hubo que esperar al Reglamento de la Cámara de



Diputados de 1971 para llegar a un mínimo de reconocimiento formal (el Reglamento del Senado del mismo año seguiría guardando silencio).

Esta figura se entendía muy bien en el parlamentarismo que podríamos bautizar como clásico. Se corresponde con sistemas de mayorías más bien débiles, con grupos parlamentarios relativamente disciplinados e integrados. Pues la cuestión de confianza no afronta el peligro de las críticas o iniciativas de la oposición, por definición minoritaria, sino el de la debilidad de la mayoría. Cuando en las filas de ésta aparecen fisuras o vacilaciones, la cuestión de confianza actúa como un elemento reintegrador, que fuerza a la misma a mantenerse como tal, prolongando su apoyo al Gobierno.

Por lo mismo, este procedimiento ocupa un lugar menos destacado en los actuales sistemas parlamentarios, de fuerte disciplina de partido, donde la cohesión de la mayoría impide que surja el supuesto de hecho que lo justifica. La seguridad con que cuenta el Gobierno de que sus propuestas y medidas serán respaldadas en términos generales por la mayoría disminuye en medida apreciable, la necesidad de recurrir a este expediente. Este es el caso de España, como luego se comenta. Pero también de Alemania. El artículo 68 de la Ley Fundamental sólo se ha aplicado tres veces, y dos de ellas para un fin absolutamente atípico, distinto de la exigencia de responsabilidad política: posibilitar la disolución anticipada de la Asamblea federal (Bundestag), de otro modo inviable en dicho país. La mayoría que apoya al canciller vota conscientemente en contra de su cuestión de confianza, para permitir la aplicación de la disolución prevista en el artículo 68.1. La sentencia del Tribunal Constitucional Federal, de 16 de febrero de 1983, dio por buena esta práctica saldando así la polémica que suscitó." <sup>4</sup>

#### **4. EL PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO ESPAÑOL**

"La Constitución de 1978 se inserta en la tendencia predominante en las constituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en las que se subraya el papel del gobierno mientras que el poder legislativo pierde relevancia respecto a épocas anteriores. Dentro del gobierno, tiene un claro protagonismo la figura del Presidente del Gobierno.

Es un modelo que se ha denominado "parlamentarismo racionalizado". Surge como reacción a las crisis experimentadas antes de la Segunda Guerra Mundial en varios sistemas políticos caracterizados por parlamentos muy fragmentados, con presencia de muchos partidos políticos, y gobiernos débiles.

El parlamentarismo racionalizado mantiene el principio básico del parlamentarismo según el cual el gobierno ha de contar con el apoyo del parlamento, pero intenta ordenar la vida parlamentaria para evitar las consecuencias perniciosas de la ausencia de mayorías claras y de una inestabilidad gubernamental elevada.



El régimen parlamentario español responde a un parlamentarismo en el que son fundamentales los partidos políticos. En la "democracia de partidos", los partidos actúan como agentes fundamentales de la representación política. Tanto en la Constitución como en otras normas se observa la intención de reforzar a los partidos políticos, que estaban, en unos casos, reorganizándose tras casi 40 años de clandestinidad o, en otros, creándose en el momento en el que se elabora la Constitución." <sup>5</sup>

"La Constitución configura un **régimen de parlamentarismo racionalizado**, ya que el equilibrio de poderes entre el ejecutivo y el legislativo se vuelca en favor del ejecutivo, mediante la introducción de mecanismos institucionales para reducir la inestabilidad del Gobierno. Estos mecanismos son principalmente dos: la posibilidad de que el Gobierno dicte, en casos determinados, normas con rango de ley, y la regulación de la moción de censura constructiva, que debe incluir un candidato alternativo a la Presidencia del Gobierno. En cualquier caso, el Gobierno es responsable ante el Congreso de los Diputados, es decir, los Diputados nombran por mayoría, en una votación, al Presidente del Gobierno, quien elige a sus ministros, y los mismos Diputados pueden derribar el Gobierno si pierde la confianza de la Cámara. Como contrapartida, el Presidente del Gobierno puede disolver las Cámaras en cualquier momento y convocar nuevas elecciones" <sup>6</sup>

## 5. EL PARLAMENTARISMO RACIONALIZADO URUGUAYO

"1. Aunque sólo sería posible, basándose en la exégesis estricta de los textos constitucionales, hablar de un cierto neoparlamentarismo, o mejor dicho de un régimen semipresidencial con elementos de parlamentarización, en Uruguay a partir de la carta de 1934, las Constituciones de 1830 y 1918, así como la vida política del país en los años en que ellas se aplicaron, ofrecen interesantes elementos que imponen su estudio como antecedentes necesarios para la experiencia hacia un cierto parlamentarismo -limitado, heterodoxo y atípico- iniciada en 1934.

2. La Constitución uruguaya de 1830 estableció un régimen de relaciones políticas entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de características muy especiales; inspirándose directamente en la Constitución argentina de 1826 y en el derecho constitucional rioplatense, organizó un Poder Ejecutivo de tipo presidencialista, pero con una serie de elementos propios que lo distinguían claramente del modelo estadounidense en aspectos sustanciales, haciendo eventualmente posibles interpretaciones sistemáticas o prácticas políticas de consecuencias fundamentales para la definición misma del sistema.

El Poder Ejecutivo se atribuía a una sola persona bajo la denominación de presidente de la República Oriental del Uruguay (artículo 72), pero se



preveía la existencia para el despacho de las respectivas secretarías, de uno o más ministros, que no pasarían a tres, pudiendo las legislaturas sucesivas modificar este número (artículo 85).

Al presidente de la república se le asignaba directamente el ejercicio de las competencias del Poder Ejecutivo (artículos 79, 80, 81 y 82), pero no podía "expedir órdenes sin la firma del ministro respectivo, sin cuyo requisito nadie estaría obligado a obedecerle" (artículo 83, *in fine*).

Los ministros serían responsables de los decretos u órdenes que firmaran (artículo 86), teniendo "cada una de las Cámaras la facultad de hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para pedirles y recibir los informes que estimara convenientes" (artículo 53). Los ministros no podían ser legisladores, marcándose de tal manera una especial y acentuada separación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

Se preveía, asimismo, la posibilidad de juicio político al presidente y a los ministros "por delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución u otros que merezcan pena infamante o de muerte" (artículo 26, inciso 2).

3. Frente a estos textos se expusieron dos interpretaciones opuestas. Para una, predominante, los ministros eran meros secretarios auxiliares del presidente de la república, que los nombraba y revocaba libremente. Salvo el caso del juicio político, no tenían propiamente una responsabilidad política. El requisito de su firma era una mera exigencia de autenticación, que no suponía una necesaria conjunción de voluntades para formar la voluntad jurídica del Poder Ejecutivo.

Se trataba, pues, de un régimen presidencialista, con la sola salvedad de la consagración expresa del llamado a sala, que no suponía la posibilidad de hacer declaraciones políticas por parte de las cámaras al término de dicho llamado, ni naturalmente, llegar -por la vía de estas declaraciones- a la votación de una censura al ministro o a los ministros interpelados.

La otra tesis sostuvo, en cambio, que los ministros poseían una función constitucional propia, en virtud de la exigencia del refrendo ministerial, que significaba que la voluntad del Poder Ejecutivo se formaba con la concurrencia de la voluntad del presidente y el ministro.

De tal modo, la exigencia del refrendo, que no estaba dirigido a ser una mera autenticación, traía como consecuencia la responsabilidad política personal del ministro firmante, que aunque no tenía consagrado un



procedimiento especial para hacerse efectiva, debía ser reconocida. Habrían existido elementos parlamentarios que el desarrollo político podría haber desenvuelto ampliamente, siendo posible haber llegado al establecimiento real de un sistema parlamentarizado.

Mi opinión no se sitúa en ninguna de las tesis extremas antes señaladas. No hay duda de que los ministros no tenían en la Constitución de 1830, un estatuto jurídico igual al que presentan en el sistema presidencial típico. La expresa previsión de su existencia, la atribución de competencias propias (artículo 86), la exigencia del refrendo obligatorio y el correspondiente señalamiento de su responsabilidad, así como las circunstancias de haberse establecido un régimen especial de llamado a sala, daban a la situación de los ministros en 1830 caracteres especialísimos.

El ministro no era así un simple autenticador de la firma presidencial; era, en cambio, un órgano cuya voluntad era imprescindible para que el Poder Ejecutivo pudiera querer. Sin la firma ministerial el acto no valía. De ello se deriva necesariamente la consecuencia de que los ministros integraban como titulares, junto con el presidente, el Poder Ejecutivo.

Pero, sin embargo, su situación, subordinada al presidente, no era igual a la de éste. Nombrados y destituidos libremente por el presidente, la negativa a firmar impedía la formación de la voluntad del Poder Ejecutivo, pero tenía también como consecuencia el libre reemplazo del ministro no firmante, por parte del presidente.

Se trataba, pues, de un Ejecutivo unipersonal, de carácter básicamente presidencialista, pero con elementos propios que lo distinguían claramente del presidencialismo típico. Su específica responsabilidad política y el medio de hacerla efectiva no estaban previstos en el texto, pero la mención genérica de su responsabilidad por los decretos u órdenes que firmaran y la existencia del llamado a sala, hacían teóricamente posible -bajo especiales circunstancias históricas y políticas- una evolución, quizás al margen del sistema estricto de la Constitución, hacia formas de tipo parlamentario. Es decir, que hubiera sido posible pensar en una evolución histórica que fuera afirmando -por medio de una práctica constante- el establecimiento de elementos de parlamentarización.

No sólo esto era admisible desde el punto de vista que hemos señalado, sino que prácticamente todos los sistemas parlamentarios en el siglo XIX se pusieron en práctica sobre la base de textos no mucho más explícitos que los de la Constitución de 1830, fundándose generalmente en la existencia de ministros y en algunas normas que genéricamente afirmaban su



responsabilidad, sin que en muchos casos se previera el régimen para hacer efectiva esta responsabilidad política.

## II

4. La evolución política de Uruguay a partir de 1830, referida concretamente a este problema, es muy interesante.

La verdad -dejando de lado el análisis de los casos de advertencias hechas por la Comisión Permanente en virtud de un texto expreso de la Constitución (artículo 56), y de la discusión constantemente renovada de si las cámaras podían hacer declaraciones y dirigir advertencias o si, en cambio, sólo podían usar la vía del juicio político- es que únicamente a partir de los últimos años del siglo XIX encontramos algunos casos de ministros que renunciaron como consecuencia de un voto de censura o de una falta de confianza parlamentaria.

Recién entonces se puede hablar estrictamente de que comenzaba a jugar uno de los elementos más importantes de la parlamentarización de un sistema.

Pero estos elementos embrionarios -formados, si no contra la Constitución, por lo menos al margen del sistema establecido en 1830- no consiguieron borrar la realidad de un fuerte presidencialismo, ya que los presidentes fueron, en todo nuestro siglo XIX, el centro de gravedad política del país, únicos dispensadores de dádivas y favores, grandes electores, caudillos y centros reales de todo poder.

Si tuviéramos que reunir esta evolución, podríamos decir que, reconocida prácticamente, a pesar de las salvedades expuestas por la doctrina, la pertinencia de las declaraciones unicamerales y la existencia de verdaderas interpelaciones, no se llegó a afirmar la práctica de un régimen parlamentario ni una responsabilidad política, traducida en la renuncia de los ministros, como consecuencia de la manifestación de falta de confianza parlamentaria.

Nunca hubo tampoco estrictamente un gabinete, aunque se previno por decreto la existencia de un acuerdo general de ministros que no alteraba por sus funciones la realidad del ejecutivo unipersonal. No hubo tampoco, obvio es decirlo, una evolución que permitiera la existencia de otro elemento esencial del régimen parlamentario, es decir la disolución del Parlamento, como medio de llegar a una consulta popular capaz de resolver un conflicto real o eventual entre los poderes.



Existió sólo, por tanto, una leve insinuación de un sistema de responsabilidad política de los ministros, hecho efectivo como consecuencia de declaraciones unicamerales pronunciadas al término de los llamados a sala.

Pero esta evolución, apenas esbozada, no se pudo afirmar, era extraña a la realidad sociológica y política del país, e inconciliable con las prácticas de nuestros partidos políticos. No se pudo fundar en ella, en consecuencia, una costumbre parlamentaria que caracterizara o, si se quiere, transformara evolutivamente el sistema de la Constitución de 1830.

### III

5. Cuando se produjo el proceso reformista que llevó a la Constitución de 1918, se replanteó el problema del parlamentarismo.

Fue en algunos de los proyectos presentados en la Constituyente, que se intentó establecer, con textos expresos, la vigencia de un gobierno parlamentario. Y fue también entonces que se discutió el tema, dándose en extenso los argumentos en favor y en contra de la parlamentarización de nuestro régimen.

El proyecto de la Corporación de Constituyentes Nacionalistas, afirmaba el derecho de interpelación por parte de cada cámara, precisándose que la interpelación podía ser decidida por la tercera parte de los miembros presentes. Producida la interpelación se podrían efectuar votos de censura que obligarían al ministro a renunciar. La Cámara de Representantes podía, además, declarar que todos los ministros habían perdido su confianza, debiendo éstos, asimismo, renunciar. El pronunciamiento, en este caso, debía hacerse por 315 votos del total de componentes. Si la declaración de falta de confianza sólo alcanzaba simple mayoría, el ministro debía retirarse (artículos 54 y 55). La responsabilidad de los ministros sería individual por los actos personales y solidaria por la política general o por los asuntos acordados por el Consejo de Ministros. El cargo de ministro sería compatible con el de legislador, y los ministros podrían plantear por sí la cuestión de confianza (artículos 96, 97 y 98).

La exposición de motivos del proyecto lo definía diciendo: "Se llega al parlamentarismo atenuado por la responsabilidad individual y en ciertas condiciones, solidaria del Gabinete".

El proyecto de Alfredo Vázquez Acevedo afirmaba también el derecho de las cámaras a hacer declaraciones, advertencias o votos de censura, como



consecuencia de los llamados a sala, pero no iba más allá, dejando sin precisar los efectos del voto.

En la correspondiente exposición de motivos, explicaba así su criterio:

Nosotros no tenemos base alguna para sostener que en la República la implantación del sistema parlamentario puede tener éxito. Al contrario, nuestra vida parlamentaria demuestra los conflictos a que han dado lugar las tentativas que desde nuestra independencia se han realizado en el cuerpo legislador para dirigir o contralorear la acción del Poder Ejecutivo. Y si la interpelación simple ha despertado resistencias, bien puede comprenderse los efectos que produciría el régimen parlamentario... Los conflictos serían graves, porque dados nuestros hábitos y la índole de nuestros gobiernos, los Presidentes no se resignarían a desprenderse, por una imposición, de ministros que fueran de su agrado y en tal caso, no pudiendo echar mano del recurso de disolución de las cámaras -que existe en Inglaterra, Bélgica y Francia-, se crearía una situación de verdadera violencia que forzosamente dañaría la marcha regular de los poderes políticos.

Igual posición, aunque todavía más radical, sostuvo Duvimioso Terra en su voto discordante al proyecto de la Corporación de Constituyentes Nacionalistas. Decía, éste, en efecto: "El Gobierno Parlamentario es una planta exótica y lo que es más, ponzoñosa de las instituciones republicanas. Se justifica en el pasaje de la monarquía absoluta a la templada. Viola la separación de poderes y es incompatible en el sistema representativo".

El proyecto del doctor Enrique Azarola, presentado por Antonio M. Rodríguez, intentó también una parlamentarización atenuada (artículos 74 y 75), con caracteres similares a los contenidos en la iniciativa nacionalista, pero con la salvedad de que exigía siempre una mayoría especial para el voto de censura.

Los restantes proyectos o no aceptaban la fórmula parlamentaria -como los de Duvimioso Terra u Horacio Jiménez de Arechaga-, o establecían, como en el caso del proyecto socialista, un régimen curiosísimo de censura por la vía de un plebiscito popular de responsabilidad (artículo 35).

La tendencia general era, sin embargo, contraria a una fórmula parlamentaria. El Partido Colorado había manifestado su criterio opuesto, y la tendencia favorable del Partido Nacional no era unánime.



En la Comisión de Constitución, el debate de la cuestión se hizo sobre el proyecto de Alfredo Vázquez Acevedo. Después de un amplio cambio de ideas se votó una moción para que cada cámara pudiera hacer declaraciones sin que pudiera emitir votos de censura. El artículo quedaría, pues, así redactado: "Producida la interpelación, la cámara interpelante puede formular declaraciones y advertencias por mayoría de sufragios".

Inmediatamente después de este episodio, comenzó a actuar la Comisión de los Ocho, creada por el acuerdo interpartidario, entre el Partido Nacional y la mayoría de los constituyentes "colorados" que se limitó, al respecto, a modificar el artículo 53 de la Constitución de 1830, estableciendo que el llamado a sala se podía efectuar por resolución de la tercera parte de los miembros de cada cámara, pero sin pronunciarse sobre si las cámaras podían hacer declaraciones o votos de censura ni, naturalmente, sobre los efectos de estos pronunciamientos. En el no esclarecimiento de estas cuestiones estuvo justamente la posibilidad de coincidencia entre los sostenedores de opiniones e iniciativas opuestas.

En la propia Constituyente, el 30 de julio de 1917, se produjo un interesante debate sobre si las nuevas disposiciones constitucionales proyectadas eran o no compatibles con el régimen parlamentario, sosteniendo la tesis afirmativa el doctor Aureliano Rodríguez Larreta, quien sostuvo que un ministro censurado en un llamado a sala debía renunciar, aunque la Constitución nada dijera.

El proyecto final de reforma siguió las bases del acuerdo logrado en el Comité de los Ocho.

#### IV

6. La Constitución de 1918 mantuvo, en lo que a la relación de los poderes se refiere, y con algunas modificaciones de interés, el planteo efectuado por la Constitución de 1830. Pero al facilitarse el llamado a sala (artículo 50), al preverse otros institutos de control parlamentarios (artículos 49 y 51), al hacerse compatible el cargo de ministro con el de legislador -ya que los legisladores llamados a ser ministros mantenían su cargo legislativo, quedando sólo suspendidos en él, mientras ejercieran funciones ministeriales (artículo 111)-, al permitirse la concurrencia de los ministros, aunque no fueran legisladores, al recinto parlamentario (artículo 112) y al elevarse la jerarquía de los ministros por la asignación de competencias propias (artículo 113), se acentuaban los elementos que podían hacer políticamente posible una parlamentarización del sistema.



José Pedro Massera sostuvo, comentando este aspecto de la reforma, que se mantuvieron los viejos moldes presidencialistas, señalando, sin embargo, algunos perfeccionamientos que -y en eso compartía la opinión de Martín C. Marinez-, desdibujaban un poco las líneas de la carta de 1830, señalando un "progreso" que hacía posible interesantes desarrollos futuros.

7. La aplicación de la Constitución de 1918 presenta más casos de renunciaciones ministeriales como consecuencia de votos de censura unicamerales o de declaraciones de falta de confianza. Esta realidad política, vivida a partir de 1918 y fundada en los nuevos textos constitucionales, influyó sin duda en las ideas de los constituyentes de 1934.

Tanto es así, que en el informe de la Comisión de Constitución de 1934, se cita, como fundamento de la reforma neo-parlamentarista que se intentaba, el antecedente de la carta de 1918 y la realidad política vivida entonces.

El informe citado decía en la parte pertinente: "Se hizo más íntima la colaboración de los poderes. Por eso vuestra Comisión considera que racionalmente corresponde y así lo aconseja, completar el proceso histórico local de las relaciones entre los poderes del Estado, buscando su perfeccionamiento en los principios del régimen parlamentario".

Opinión política, ya que para fundar una de las soluciones que se preconizaban intentaba basarse en una determinada experiencia, pero de interés, porque señalaba cómo en este periodo se acentuaron los parciales y tímidos elementos de parlamentarización esbozados por la práctica política bajo la carta de 1830.

Si hubiese que resumir este proceso y extraer conclusiones, podría decirse que en ciento tres años de vida independiente -bajo las Constituciones de 1830 y 1918-, la república se había mantenido dentro de los cauces presidencialistas. Si bien los textos constitucionales -sobre todo el de 1918- hubieran podido hacer políticamente posible -y sin que ello surgiera directamente de sus normas, en otras circunstancias y en otro ambiente histórico-, el establecimiento efectivo y firme de prácticas de naturaleza parlamentario, la verdad, es que nunca se llegó a la afirmación real de este sistema y ni siquiera a la afirmación cierta de algunos de sus principales institutos.

Hubo, sí, una acentuación de las relaciones entre los poderes y una insinuación de elementos caracterizantes del parlamentarismo. Pero nada más. Esta evolución apenas esbozada -que no llegó a quebrantar la



preeminencia de los elementos presidencialistas impuestos por una realidad y un ambiente especialmente propicios, al desarrollo de una autoridad personal irresponsable- hizo, sin embargo, posible que -cuando se produjo la reforma de 1934- se dijera que la fórmula era, en cierta forma, la culminación de un proceso tímidamente iniciado bajo las anteriores Constituciones.

## V

8. He analizado, con cierto detenimiento, la cuestión del presidencialismo y del parlamentarismo en las Constituciones de 1830 y 1918, y en la práctica política de Uruguay de entonces.

Haré ahora una brevísima descripción de la evolución posterior del tema, en las Constituciones de 1934, 1942, 1951, 1966 y 1997.

## VI

9. En el dilema entre el sistema presidencial y el parlamentarismo, la Constitución de 1934 se inclinó por este último, aunque reglamentándolo en una forma muy especial, por lo que pudo decirse que se trataba de un caso de semiparlamentarismo o parlamentarismo racionalizado, de características muy particulares, absolutamente *sui generis*.

Por medio de un procedimiento especial (artículos 137, 138 y 139), se daba a la Asamblea General competencia para juzgar políticamente la conducta de los ministros, desaprobando sus actos de administración o de gobierno. Esta desaprobación debía ser dictada por un quórum especial (artículo 139), pero si era pronunciada por menos de dos tercios del total de componentes de la asamblea, el presidente de la república podía observar el voto de desaprobación (artículo 141). Si la asamblea mantenía su censura por un número inferior al mencionado, el presidente podía disolver las cámaras, convocando de inmediato a elecciones (artículo 141). Si las nuevas cámaras reunidas mantenían el voto de censura, caería el presidente de la república y el Consejo de Ministros (artículo 143).

La desaprobación por la Asamblea General (artículos 137 y 139) determinaría la renuncia del o de los ministros censurados, pero las sustituciones, es decir, el nombramiento de nuevos ministros por el presidente de la república, siempre se debían hacer dentro del régimen de coparticipación entre los dos grandes partidos mayoritarios, establecido por el artículo 136.



La originalidad de este tipo de parlamentarismo radicaba fundamentalmente en que la censura no podría implicar nunca un cambio de partidos en el gobierno, sino tan sólo un cambio de hombres, en el cual el presidente de la república era a la vez un jefe de Estado y un jefe de gobierno.

El sistema ideado por los constituyentes de 1934 para la organización del Poder Ejecutivo no dio los frutos que de él se esperaban. En primer término, el Consejo de Ministros nunca funcionó como un órgano moderador y de control del poder presidencial.

El Ejecutivo siguió centrado únicamente en el presidente de la república, y los ministros, nombrados y revocados por él, nunca tuvieron en el seno del consejo la fuerza política necesaria para hacer actuar este órgano de acuerdo con las finalidades que inspiraron su creación. En segundo término, la coparticipación obligatoria en lo que se refiere a la distribución de las carteras ministeriales, fue objeto de muy severas críticas por quienes objetaban la forma de integración del Senado. En este aspecto, el sistema de 1934 habría de ser radicalmente modificado en la reforma de 1942.

Por último, en lo relativo al control parlamentario, el sistema, lento y complicado, nunca funcionó normalmente. La Asamblea General, salvo una o dos excepciones, jamás llegó a censurar a ningún ministro, y en verdad la censura por la asamblea se sustituyó en la vida política del país, por meras declaraciones unicamerales de desaprobación a la acción ministerial (artículos 108 y 110 de la Constitución de 1934), sin efectos constitucionalmente establecidos, pero que en diversas ocasiones provocaron, por su fuerza política, la caída del ministro cuya conducta fue objeto de crítica.

10. El sistema semiparlamentario de la Constitución de 1934, en el cual pudieron haber existido algunas influencias de las fórmulas constitucionales europeas de la primera postguerra europea, habría de sufrir diversos cambios en las reformas de 1942, 1951 y 1966, pero sin que se pensara nunca en volver a las fórmulas de tipo presidencialista en cuanto a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo recibidas en las cartas de 1830 y 1918.

Si he llamado semiparlamentarismo o neoparlamentarismo al sistema de 1934 -y el calificativo, con menor o mayor propiedad, ha sido utilizado también para caracterizar los regímenes de 1942, 51 y 66-, ha sido para continuar una tradición de la práctica y de la doctrina nacional.

Sin embargo, en función de la realidad política de Uruguay y de la ausencia de elementos caracterizantes especiales de todo sistema



parlamentario, me inclino hoy por llamar al régimen uruguayo, a partir de 1934, semipresidencial, pero con muy importantes elementos de parlamentarización, que lo hacen *sui generis* y atípico.

## VII

11. La Constitución de 1942 introdujo importantes cambios en el régimen semiparlamentario o semipresidencial de la carta de 1934.

En 1942 se eliminó la coparticipación obligatoria de los dos grandes partidos en la integración del Consejo de Ministros, estableciéndose que el presidente de la república distribuiría los ministerios entre personas que por contar con apoyo parlamentario asegurasen su permanencia en el cargo (artículo 162). De tal modo no se prefijaba la distribución de las carteras y se daba flexibilidad al sistema, permitiendo que el presidente de la república tuviera en cuenta, para efectuar las designaciones, el apoyo parlamentario presumible de los ministros a designar. Pero no se estableció, para asegurar la existencia de ese apoyo parlamentario, la presentación necesaria del gobierno a la Asamblea General y el presidente siguió siendo jefe de Estado y jefe de gobierno.

Evidentemente hubo una acentuación de la parlamentarización del régimen, puesto que en la Constitución de 1942 la censura, al hacer caer a uno o a varios ministros (artículos 136 a 140), podía aparejar la consecuencia de que los nuevos ministros no pertenecieran al partido del o de los censurados.

Se mantuvo, sin embargo, todo el resto del sistema incluido en la carta de 1934 en cuanto a la eventual disolución de la Asamblea General en caso de que la censura se adoptara por menos de tres quintos de votos del total de componentes de ambas cámaras (artículo 140, inciso 2) y la celebración de nuevas elecciones (artículo 140, incisos 3 y 4), con las posibles consecuencias que, al igual que en 1934, podrían llegar a la caída del Consejo de Ministros y del presidente de la república (artículo 142).

## VIII

12. La Constitución de 1952 volvió a modificar el sistema de censura parlamentaria, es decir el relativo a la responsabilidad política de los ministros. Aparentemente, pese a las modificaciones que enseguida señala, se mantuvo en la misma línea esencial al régimen establecido por las cartas de 1934 y 1942. Pero no hay que olvidar que la Constitución del 52 introdujo un cambio radical en la organización del Poder Ejecutivo, al suprimir la Presidencia de la República y establecer como el órgano



supremo de este poder a un Consejo Nacional de Gobierno de nueve miembros elegidos directamente por el pueblo (artículos 149 a 151). Los ministros eran designados y cesaban en sus cargos por resolución del Consejo Nacional de Gobierno (artículo 174).

Se estableció que los ministros serían políticamente responsables ante la Asamblea General, pero esta responsabilidad no alcanzaría a los miembros del Consejo Nacional de Gobierno (artículo 147). El sistema por el cual la asamblea podía censurar a los ministros fue simplificado, tratando de hacerlo más efectivo y viable (artículos 147 y 148). Además se eliminó el instituto de la disolución del Parlamento (artículos 141 y 140 de las Constituciones de 1934 y 1942, respectivamente), con lo cual el parlamentarismo -para usar un calificativo, pero sin que ello suponga afirmar que el régimen era realmente parlamentario- de la Constitución del 52 se estructuró sin uno de los elementos más característicos del sistema parlamentario clásico, haciendo posible que se le objetara que no daba ninguna solución para el caso de que se planteara un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, si se tiene en cuenta que desde 1934, en que se quiso establecer un régimen parlamentario en el país, nunca fueron disueltas las cámaras dentro del sistema organizado por la Constitución, se puede ver cómo en ninguna ocasión un conflicto de poderes fue resuelto en Uruguay por medio de la disolución del Parlamento y de las subsiguientes elecciones. Es por ello que esta crítica, cierta desde un punto de vista teórico, careció de entidad real y política.

Se ha señalado, por Justino Jiménez de Aréchaga, el error de atribuir "el poder de decisión a consejeros irresponsables" y consagrar "la responsabilidad política de ministros sin poder,"<sup>1</sup> crítica cierta y, además, con fundamento en la realidad institucional.

La verdad es que el nuevo intento de parlamentarización hecho en 1952 siguió siendo ajeno a la vida política del país, y que el régimen simplificado de censura tampoco fue aplicado nunca durante la vigencia de la carta del 52 sin perjuicio de múltiples, ineficaces y casi siempre frustrados llamados a sala de los ministros.

## IX

13. La Constitución de 1966 -suspendida de hecho durante el largo interregno dictatorial (1973-1985)-<sup>2</sup> efectuó algunos cambios en lo relativo al régimen de responsabilidad política de los ministros, y en cuanto a los elementos de parlamentarización del sistema constitucional.

Respecto a la regulación de la responsabilidad política de los ministros ante la Asamblea General, se efectuaron retoques al sistema anterior. Se



volvió así a la posibilidad, establecida en 1934 y suprimida en 1952, de que el presidente observara el voto de censura cuando fuera pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes de la Asamblea General, y se estableció (artículo 148) un complejo procedimiento posterior similar, aunque no idéntico, al de la carta de 1934. Si la censura, luego de la observación, era mantenida por menos de tres quintos de votos, el presidente podía mantener al o a los ministros censurados y disolver las cámaras. En tal caso se celebrarían elecciones, y si la nueva asamblea mantenía el voto de desaprobación, caía el Consejo de Ministros. Se volvió así a prever el instituto de la disolución del Parlamento (artículo 148) que existía en las Constituciones de 1934 y 1942, pero no en la de 1952 (artículo 148).

A diferencia de las Constituciones de 1934 (artículo 143) y 1942 (artículo 142), en la Constitución de 1966 (artículo 148), si la nueva asamblea mantenía el voto de censura, no caía el presidente de la república. Pero si se producía por mayoría absoluta del total de los componentes, caía el Consejo de Ministros.

## X

14. En los años transcurridos desde 1967 -se entiende que durante los periodos de normalidad constitucional (1967-1973; 1985-1988) y no durante la dictadura (1973-1985)-, si bien han habido censuras ministeriales que han sido observadas por el presidente y que, mantenidas, han determinado la renuncia del ministro censurado, no se ha llegado nunca a la disolución de las cámaras y a la celebración de nuevas elecciones.

El sistema de censura simplificada que había establecido la carta de 1952, sin posibilidad de disolución del Parlamento y, naturalmente, sin responsabilidad política ante la Asamblea General de los miembros del Consejo Nacional de Gobierno, objeto de encontradas opiniones, no llegó a funcionar. El de la carta de 1966, pese a su complejidad fue puesto en marcha, y permitió llegar, en alguna ocasión antes de 1973, a la censura ministerial. En realidad el régimen ha funcionado excepcionalmente cuando la distribución de las fuerzas políticas lo ha hecho posible. Después de 1985, en cambio, no ha habido ninguna censura ministerial votada por la Asamblea General, en virtud de esa misma razón.

Es por esto que la previsión constitucional actual de la posibilidad de disolución del Parlamento, luego de un procedimiento difícil, dosificado constitucionalmente, sólo ha servido para impedir o dificultar el ejercicio de la competencia de la Asamblea General de censurar a los ministros y provocar su caída.



## XI

15. La Constitución vigente de 1996 mantuvo sin cambios el régimen que a este respecto existía en la de 1966.

Con el propósito de comprender mejor los artículos 147 y 148 de la Constitución vigente, que son los dos que están incluidos en el capítulo único de la sección VIII, titulado "De las Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo", se transcriben a continuación:

Artículo 147. Cualquiera de las cámaras podrá juzgar la gestión de los ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General, en sesión de ambas cámaras, declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno.

Cuando se presenten mociones en tal sentido, la cámara en la cual se formulen será especialmente convocada, con un término no inferior a cuarenta y ocho horas, para resolver sobre su curso.

Si la moción fuese aprobada por mayoría absoluta de presentes, se dará cuenta a la Asamblea General, la que será citada dentro de las cuarenta y ocho horas.

Si en una primera convocatoria de la Asamblea General, no se reúne el número suficiente para sesionar, se practicará una segunda convocatoria y la Asamblea General se considerará constituida con el número de Legisladores que concurra.

Artículo 148. La desaprobación podrá ser individual, plural o colectiva, debiendo ser pronunciada en cualquier caso, por la mayoría absoluta de votos del total de componentes de la Asamblea General, en sesión especial y pública. Sin embargo, podrá optarse por la sesión secreta cuando así lo exijan las circunstancias.

Se entenderá por desaprobación individual la que afecte a un ministro, por desaprobación plural la que afecte a más de un ministro, y por desaprobación colectiva la que afecte a la mayoría del Consejo de Ministros.

La desaprobación pronunciada conforme a lo dispuesto en los incisos anteriores, determinará la renuncia del ministro, de los ministros o del Consejo de Ministros, según los casos.



El presidente de la república podrá observar el voto de desaprobación cuando sea pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes del Cuerpo. En tal caso la Asamblea General será convocada a sesión especial a celebrarse dentro de los diez días siguientes.

Si en una primera convocatoria la Asamblea General no reúne el número de legisladores necesarios para sesionar, se practicará una segunda convocatoria, no antes de veinticuatro horas ni después de setenta y dos horas de la primera, y si en ésta tampoco tuviera número se considerará revocado el acto de desaprobación.

Si la Asamblea General mantuviera su voto por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el presidente de la república, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes podrá mantener por decisión expresa, al ministro, a los ministros o al Consejo de Ministros censurados y disolver las cámaras.

En tal caso deberá convocar a una nueva elección de Senadores y Representantes la que se efectuará el octavo domingo siguiente a la fecha de la referida decisión.

El mantenimiento del ministro, ministros o Consejo de Ministros censurados, la disolución de las cámaras y la convocatoria a nueva elección, deberá hacerse simultáneamente en el mismo decreto.

En tal caso las cámaras quedarán suspendidas en sus funciones, pero subsistirá el estatuto y fuero de los Legisladores.

El presidente de la república no podrá ejercer esa facultad durante los últimos doce meses de su mandato. Durante igual término, la Asamblea General podrá votar la desaprobación con los efectos del apartado tercero del presente artículo, cuando sea pronunciada por dos tercios o más del total de sus componentes.

Tratándose de desaprobación no colectiva, el presidente de la república no podrá ejercer esa facultad sino una sola vez durante el término de su mandato.

Desde el momento en que el Poder Ejecutivo no dé cumplimiento al decreto de convocatoria a las nuevas elecciones, las cámaras volverán a reunirse de pleno derecho y recobrarán sus facultades constitucionales como poder legítimo del Estado y caerá el Consejo de Ministros.



Si a los noventa días de realizada la elección, la Corte Electoral no hubiese proclamado la mayoría de los miembros de cada una de las cámaras, las cámaras disueltas también recobrarán sus derechos.

Proclamada la mayoría de los miembros de cada una de las nuevas cámaras por la Corte Electoral, la Asamblea General se reunirá de pleno derecho dentro del tercer día de efectuada la comunicación respectiva.

La nueva Asamblea General se reunirá sin previa convocatoria del Poder Ejecutivo y simultáneamente cesará la anterior.

Dentro de los quince días de su constitución, la nueva Asamblea General, por mayoría absoluta del total de sus componentes, mantendrá o revocará el voto de desaprobación. Si lo mantuviera caerá el Consejo de Ministros.

Las cámaras elegidas extraordinariamente, completarán el término de duración normal de las cesantes.

## XII

16. El régimen parlamentario, necesario fruto de la historia y de una especial realidad política, no llegó nunca a funcionar realmente en Uruguay. Ni siquiera los intentos constitucionales de introducir elementos de parlamentarización, parciales y limitados, en las Constituciones de 1934, 1942, 1952, 1966 y 1966 -las cuales por lo demás presentan en algunos casos diferencias entre sí- consiguieron que se lograra una plena y eficaz aplicación de las normas pertinentes de estas Constituciones.

Lo que las Constituciones de 1934, 42, 52, 66 y 96 dispusieron respecto a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que no se comprende sin analizar esas disposiciones en relación con las modificaciones que cada una de ellas introdujo en la organización del Poder Ejecutivo, no logró establecer ni un sistema parlamentario (para el que faltaban elementos esenciales), ni siquiera un semiparlamentarismo con perfiles de un parlamentarismo racionalizado. La inclusión de elementos de parlamentarización, como la censura parlamentaria o la disolución de la Asamblea General, no ha cambiado la esencia última del sistema que sigue siendo, en la Constitución y en la realidad política, semipresidencial, aunque con caracteres propios diferentes de otros sistemas semipresidenciales y con importantes elementos de parlamentarización. El futuro dirá si un cambio del equilibrio actual de las fuerzas políticas, una alteración de la relación actual de las



mayorías y una posible transformación de los hábitos políticos, podrá hacer que estos elementos de parlamentarización se hagan más vitales y se produzca una evolución hacia una fórmula que pueda llegar a ser de tipo semiparlamentario.

## XIII

17. Corresponde ahora resumir y precisar cuál es el actual régimen uruguayo en cuanto a la cuestión en estudio, con el fin de intentar su adecuada calificación.

Ya se ha visto que el actual régimen constitucional uruguayo posee algunos de los elementos que caracterizan al sistema parlamentario: posibilidad de censura parlamentaria de los ministros y eventualidad de disolución del Parlamento con el inmediato llamado a nuevas elecciones. Sin embargo, faltan otros, como la separación de la jefatura del Estado y de la jefatura del gobierno, con la irresponsabilidad política del jefe de Estado y la responsabilidad política del jefe del gobierno o primer ministro y de su gabinete, y la presentación del gabinete al Parlamento para el voto inicial de confianza.

Si, en el marco de los textos constitucionales hubiera que calificar al sistema uruguayo, se podría decir que es semipresidencial. Sin embargo, no se puede olvidar que un importante sector de la doctrina, y yo mismo hace años, lo denominé semi-parlamentario o forma atípica del neoparlamentarismo o parlamentario racionalizado. Prefiero hoy el término semipresidencial -usándolo en una acepción que no coincide totalmente con la que le da un importante sector de la doctrina actual-<sup>3</sup> porque el hecho de que el presidente de la república (que es jefe del Estado y jefe de gobierno) sea elegido directamente por el pueblo, que designe y haga cesar libremente a los ministros, que la duración de su mandato está fijada constitucionalmente y que no pueda ser responsabilizado políticamente como consecuencia de una censura de la Asamblea General, hacen que predominen los caracteres del presidencialismo, aunque moderados y condicionados por la existencia de algunos elementos, sin duda importantes, de parlamentarización.

18. Pero además, nunca en la realidad política el sistema uruguayo pudo funcionar como un sistema esencialmente parlamentario. Este régimen es una necesaria consecuencia de la historia y de la situación política. Y la verdad es que en Uruguay, las normas constitucionales que incluyen los elementos de parlamentarización que tiene el sistema jamás funcionaron eficientemente y normalmente en un real juego parlamentario.



Sin embargo, es evidente que el régimen actual contiene elementos de parlamentarización que, dentro de ciertos límites, han permitido la superación del presidencialismo tradicional latinoamericano -con lo que éste ha supuesto y supone de predominio institucional y político del Ejecutivo y de irresponsabilidad real del gobierno- y la existencia de un sistema en el cual el Parlamento juega un papel político innegable, y modera y controla dentro de ciertos límites reales. Este papel se acentuó en el periodo de gobierno iniciado en 2000, como consecuencia de la nueva relación de las fuerzas políticas y de la nueva integración del Parlamento.

No parece probable que, a corto plazo, el régimen constitucional uruguayo sea reformado para acentuar la parlamentarización, introduciendo nuevos elementos de este sistema. No se dan hoy las condiciones -y no es una exigencia de la realidad actual- para una nueva reforma constitucional, que acentúe los elementos de parlamentarización ya existentes y agregue otros, como por ejemplo, la presentación del gabinete al Parlamento o cree la figura de un primer ministro o de un jefe de gobierno.

En junio de 1988, el entonces senador doctor Gonzalo Aguirre, en el marco del proceso de contactos entre dirigentes nacionalistas y los demás sectores reformistas en procura de consenso, en la comisión por él presidida, para las reformas al artículo 174, inciso 4, y propuso, para tener la certeza de existencia del apoyo parlamentario, establecer la presentación del gabinete a la Asamblea General, a la que se le comunicaría la nómina de los ministros nombrados junto con el programa de gobierno a cumplir, para que la misma manifestara dentro de cinco días "si otorga el apoyo por mayoría absoluta de sus componentes". Esta iniciativa no tuvo éxito.

Pero la hoy no previsible parlamentarización normativa, es, naturalmente, sin perjuicio de una siempre posible evolución política, sin necesidad de cambio de las normas constitucionales, sobre la base de las disposiciones actuales de la Constitución.

El ejemplo de lo ocurrido en la historia de Uruguay, bajo las Constituciones de 1830 y 1918 es significativo. Pero esta evolución, a partir de la situación de hoy, que implicaría un cambio de los hábitos políticos, una alteración del actual equilibrio de las mayorías y minorías parlamentarias e incluso del sistema de partidos -a que nos referimos en el párrafo 15- no es tampoco previsible a corto plazo.

#### **XIV**



19. El predominio del Poder Ejecutivo ha sido y es una constante de la realidad política de Latinoamérica, que resulta no sólo de los textos constitucionales y de los regímenes de tipo presidencial que organizaron, sino también, y fundamentalmente, lo que ha sido y es la verdad de la situación política del continente. Este presidencialismo, avasallante y dominador, se ha mantenido, en general, pese a los intentos de contenerlo y limitarlo por diversas formas de control, en especial por la recepción de algunos elementos caracterizantes del parlamentarismo que se adoptaron, en diversos momentos, por varios países latinoamericanos.

Pero la verdad sigue siendo todavía hoy que, pese a las matizaciones introducidas al presidencialismo tradicional, no obstante los intentos, muchos de ellos fallidos en casos recientes, para evolucionar hacia formas de esencia parlamentaria, el presidencialismo latinoamericano -más que jurídico constitucional, político real- continúa siendo una de las claves de lo que es la América Latina.

20. No es posible pensar que actualmente en Uruguay, sea posible el establecimiento, y en especial la viabilidad, de un régimen parlamentario con todos los elementos caracterizantes que este sistema tiene en las democracias europeas con tradición parlamentaria.

La realidad política, la fuerza de las tradiciones presidencialistas, la tendencia natural al predominio del Ejecutivo, y otras muchas consideraciones, hacen que no sea previsible una acentuada evolución hacia formas parlamentarias en un futuro inmediato.

Lo que sí es presumible -y deseable- es que la estabilidad democrática y la responsabilidad creciente de los partidos políticos permitan un mejor y más eficaz funcionamiento del Parlamento, y que evoluciones político-institucionales hagan posible la acentuación racional, realista y ponderada de los poderes de control parlamentario. Estos poderes, en especial por medio de la censura y de la regulación de la efectiva responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento, pueden contribuir a atenuar -y eventualmente extirpar- los efectos negativos del presidencialismo prepotente y arbitrario que ha caracterizado, tantas veces, la realidad política latinoamericana, y en menor grado, pero aún así de manera indudable, la de Uruguay.

Esta tendencia parlamentaria -que no debe intentar afectar la necesidad de ejecutivos fuertes, con capacidad de actuar para encarar el progreso democrático, la transformación económica y el desarrollo social, pero respetuosos del derecho y sujetos a eficaces controles políticos y jurisdiccionales- ha de conducir a fórmulas semiparlamentarias o semipresidencialistas, estructuradas sobre la base de nuestras realidades



y adecuadas a nuestras experiencias, sin pretender realizar serviles copias de modelos constitucionales europeos.

No soy partidario en el Uruguay de hoy, luego de la experiencia de la reforma constitucional de 1996 y de las elecciones de 1999,<sup>4</sup> de encarar una modificación de la Constitución para acentuar con textos expresos la parlamentarización del sistema.

Las fórmulas semiparlamentarias o semipresidenciales -sin dejarse llevar por definiciones estrictas elaboradas sobre modelos constitucionales extraños a América Latina- pueden servir para encontrar un razonable equilibrio entre un Ejecutivo necesariamente fuerte y estable, con capacidad de acción, dentro y bajo el derecho, y un Parlamento eficaz y democrático, con poderes de control adecuados y serios. Esto es lo que espero de la evolución política de Uruguay y del perfeccionamiento de su propio sistema semipresidencial.”<sup>7</sup>

## FUENTES CITADAS

- 
- <sup>1</sup> Secretaría de Servicios Parlamentarios, (mayo del 2005) [en línea] México, Recuperado el 2 de junio del 2006 de <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20p.htm#a7>
  - <sup>2</sup> *Los Principios de la Constitución Francesa* [en línea], Webfrancia, Recuperado el 2 de junio del 2006 de <http://www.webfrancia.com/es/rubricas/imagenes-de-francia/principios-constitucion-francesa.htm>
  - <sup>3</sup> MIRKINE-GUETZEVITCH Boris, (enero del 2001) *Modernas tendencias del Derecho Constitucional* [en línea] Universidad de Valladolid, España, Recuperado el 2 de junio del 2006 de [www.der.uva.es/constitucional/materiales/libros/Boris\\_Mirkine.pdf](http://www.der.uva.es/constitucional/materiales/libros/Boris_Mirkine.pdf)
  - <sup>4</sup> SANTAOLALLA LÓPEZ Fernando, (diciembre del 2003) *Constitución Española* [en línea] Recuperado el 2 de junio del 2006 de <http://www.congreso.es/constitucion/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=112&tipo=2>
  - <sup>5</sup> MÉNDEZ LAGO Mónica. *Jornadas XXV Aniversario de la Constitución Española*, [en línea]. Recuperado el 2 de junio del 2006 de [www.contraclave.org/historia/democracia.pdf](http://www.contraclave.org/historia/democracia.pdf)
  - <sup>6</sup> *El Estado en la Constitución Española*, [en línea]. Recuperado el 2 de junio del 2006 de <http://www.educa.aragob.es/cpvillah/col/acti/cons/estado.htm>
  - <sup>7</sup> GROS ESPIELL Héctor. *Uruguay: ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, [en línea]. Recuperado el 2 de junio del 2006, de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/7/ard/ard3.htm>