

## URUGUAY: ¿PRESIDENCIALISMO O PARLAMENTARISMO?\*

Héctor GROS ESPIELL\*\*

RESUMEN: La historia constitucional de Uruguay muestra una evolución desde un presidencialismo atípico y *sui generis* (Constituciones de 1830 y 1918) a fórmulas también atípicas de neoparlamentarismos (Constituciones de 1934, 1942, 1952, 1966 y 1996). Este semiparlamentarismo, que algunos han denominado semi presidencialismo de base constitucional no ha logrado borrar la realidad de un presidencialismo. Sin embargo, éste se ha atenuado en algo por la incidencia en la vida política de las fórmulas constitucionales que recogen institutos de naturaleza parlamentaria. La calificación del régimen uruguayo no puede hacerse con base en la aplicación automática del derecho comparado o la doctrina extranjera. Su análisis y conceptualización, que continúa en evolución, permite calificarlo como un régimen semipresidencial con crecientes elementos de parlamentario.

ABSTRACT: Uruguay's constitutional history shows an evolution from an atypical and *sui generis* presidentialism (Constitutions of 1830 and 1918) to atypical formulas of neoparlamentarism (Constitutions of 1934, 1942, 1952, 1966 and 1996). This semiparlamentarism, denominated by some as semipresidentialism of constitutional base, has not overcome the reality of a presidentialism. Nevertheless, it has been attenuated at least in some degree by the incidence in the political life of the constitutional formulas that gather institutions of parliamentary nature. The qualification of the Uruguayan regime cannot be made from the automatic application of compared law or foreign doctrine. Its analysis and conceptualization, and its ongoing evolution, allow describing it like a semipresidential regime with increasing parliamentary elements.

\* El contenido de esta ponencia se basó en los criterios que he desarrollado en mis libros: *Las Constituciones del Uruguay*, 2a. ed., Madrid, 1978, y *Esquema de la evolución constitucional del Uruguay*, Montevideo, 1966; y en mis artículos: "Antecedentes del neoparlamentarismo uruguayo", *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, año XIII, núm. 1, 1962; "El Ejecutivo Colegiado en el Uruguay", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, núm. 133, 1964; "El proceso de la reforma constitucional", en varios autores, *La reforma constitucional de 1966*, Montevideo, F. D. C. S., Cuaderno núm. 19, 1967; El Predominio del Poder Ejecutivo en América Latina (ponencia general presentada al Primer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional) publicada en varios autores, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977; y "Presidencialismo y parlamentarismo en la evolución constitucional de Uruguay: reflexiones actuales", *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, Montevideo, t. VIII, núm. 43, junio-julio de 1991. Es por lo anterior que se suprimieron en las notas y en las referencias bibliográficas que se encuentran en la parte pertinente de los referidos libros y estudios. Algunos de estos artículos fueron vueltos a publicar en la recopilación de mis trabajos titulada: *Estudios constitucionales*, Montevideo, Ingranusi, 1998.

\*\* Profesor de derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

## I

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 especiales.

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 parlamentarista 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 disorde 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, es-

tableciendo 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 desarrollados futuros.



7. La aplicación de la Constitución de 1918 presenta más casos de renuncias 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 substituyó 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 uti-

lizado 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.

1 Los miembros del Consejo Nacional de Gobierno podían ser responsabilizados por medio

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

del juicio político, instituto tradicional de nuestro derecho constitucional, similar al *impeachment* estadounidense. La responsabilidad que se hace efectiva por este juicio, que se puede decir que es político penal, es diferente a la responsabilidad política que alcanza sólo a los ministros y que se manifiesta por medio de la censura parlamentaria.

2 No estudiaremos aquí la regulación normativa de este interregno constitucional resultado de diecinueve actos institucionales, decretados por la dictadura, sin aprobación parlamentaria (el Parlamento había sido disuelto), ni ratificación popular plebiscitaria. Lo hemos hecho en varias ocasiones anteriores (“Evolución de la organización política constitucional en América Latina, 1950-1975: Uruguay”, “El Uruguay en la actual evolución constitucional en Iberoamérica” y “Evolución Constitucional del Uruguay en los últimos setenta años (1917-1987)”, en Gros Espiell, Héctor, *Estudios constitucionales*, Montevideo, 1998. Todos estos trabajos fueron publicados originariamente en Montevideo y en México, en diversas revistas jurídicas, y luego recopiladas en el volumen aquí citado.

(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 Uru-

guay. 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 eficiente 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.

3 Estudié el tema en mi ponencia para el Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, realizado en México, párrafos 4 y 5, notas 18 y 19.

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.



4 He analizado en otras ocasiones las “revolucionarias” reformas constitucionales de 1996 en cuanto al sistema electoral, y las consecuencias de las elecciones internas de los partidos políticos de abril de 1999, y de las elecciones nacionales de octubre de 1999 (primera vuelta presidencial y elecciones del Senado y de la Cámara de Representantes), y de noviembre de 1999 (segunda vuelta para la elección de presidente y vicepresidente de la república). Véanse, en especial: “Partidos políticos y elecciones partidarias en la reforma constitucional de 1997”, en Gros Espiell, Héctor, *Estudios..., cit.*, nota 2 (este trabajo fue publicado originariamente en la *Revista Uruguaya de Administración Pública*).