

PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO EN LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL URUGUAY. REFLEXIONES ACTUALES

Héctor GROS ESPIELL *

I

1) Es necesario, al inicio mismo de estas páginas, precisar que no he tratado de hacer un balance general de la cuestión del presidencialismo y del parlamentarismo en el derecho constitucional comparado de hoy.

La finalidad de esta breve comunicación es estudiar la cuestión en el Uruguay, en su situación actual, en función de lo que ha sido la tradición en la materia, los cambios producidos y la relación de la cuestión con las realidades políticas y el sistema electoral.

He de presentar, en consecuencia, un esquema de la evolución del tema en la historia constitucional, vinculado con el análisis de la situación política del país y, sobre la base de esa experiencia, hacer algunas reflexiones generales sobre la cuestión en la América Latina de hoy.

Lamentablemente he de ceñir mi exposición al Uruguay, con alguna extrapolación final a América Latina. Es imposible, dada la brevedad de estas páginas, hacer un estudio comparado de la experiencia latinoamericana con el parlamentarismo español ni cabe entrar al análisis de las normas pertinentes de la Constitución española de 1978, de la práctica política posterior en España y de la evolución constitucional de países latinoamericanos.

II

2) Aunque sólo sería posible —basándose en la exégesis estricta de los textos constitucionales— hablar de un cierto neoparlamenta-

* Profesor de la Universidad de Montevideo

rismo, o mejor de un régimen semipresidencial con elementos de parlamentarización en el 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 iniciada en 1934.

3) 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 norteamericano en aspectos sustanciales, haciendo así 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 82, *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).

4) 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 revo-

caba 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.

Nuestra 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 desti-

tuidos 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 caracteres básicamente presidencialistas, 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 —a través 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.

5) La observación de la evolución política del 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 sólo a partir de los últimos años del siglo XIX encontramos algunos casos de ministros que renuncian como consecuencia de un voto de censura o de una falta de confianza parlamentaria.

Recién entonces puede hablarse 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 un poco al margen del sistema establecido en 1830— no conseguían 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 de reales de todo poder.

Si tuviéramos que resumir 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 previó 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 pudo afirmarse, era extraña a la realidad sociológica y política del país, e irreconciliable 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.

6) Cuando se produjo el proceso reformista que llevó a la modificación constitucional de 1918, el problema parlamentario se replanteó.

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 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 $\frac{3}{5}$ de votos del total de componentes. Si la declaración de falta de confianza sólo alcanzaba simple mayoría, el ministro debía retirarse (artículos 54-55). 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 solidarias del Gabinete".

El proyecto de 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 Duvimioso Terra u Horacio Jiménez de Aréchaga, 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 nacionalista favorable no era unánime.

En la Comisión de Constitución, el debate de la cuestión se hizo sobre el proyecto de 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 concretó, al respecto, a modificar el artículo 53 de la Constitución de 1830 estableciendo que el llamado a Sala podía efectuarse 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 acuerdo 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 del doctor Aureliano Rodríguez Larreta, que sostuvo que un ministro censurado debía renunciar, aunque la Constitución nada dijera.

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

7) 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 contralor 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 esto compartía la opinión de Martín C. Martínez— desdibujaban un poco las líneas de la Carta de 1830, señalando un “progreso” que hacía posible interesantes desarrollos evolutivos.

8) La aplicación de la Constitución de 1918, presenta más casos de renunciadas 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.

Tan es así, que en el propio informe de la Comisión de Constitución de 1934, se cita, como fundamento de la reforma neoparlamentarista que se intentaba, el antecedente de la Carta de 1918 y la realidad política vivida entonces.

Decía en la parte pertinente el informe citado:

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, en cuanto para fundar una de las soluciones que se preconizaban intenta basarse en una determinada experiencia, pero

de interés, porque señala cómo en este periodo se acentuaron los parciales y tímidos elementos de parlamentarización esbozados 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 hecho 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 parlamentaria, 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.

III

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

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

10) 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 debían hacerse 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 y en que 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 los mismos que 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.

11) El sistema semiparlamentario de la Constitución de 1934, en el que pudieron haber existido algunas influencias de las fórmulas constitucionales europeas de la primera posguerra 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, 1951 y 1966—, ha sido para seguir una tradición de la práctica y de la doctrina nacional.

Sin embargo, en función de la realidad política del Uruguay y de la ausencia de elementos caracterizantes esenciales 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.

12) 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 136-140), 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), en 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).

13) 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 en seguida señalaremos, 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 de 1952 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, un Consejo Nacional de Gobierno de nueve miembros, elegidos directamente por el pueblo (artículos 149-151). 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 147-148). 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 parlamentarizado en el país, nunca fueron disueltas las Cámaras dentro del sistema organizado por la Constitución, puede verse cómo en ninguna ocasión, un conflicto de poderes fue resuelto en el 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”¹ y consagrar

¹ Los miembros del Consejo Nacional de Gobierno podían ser responsabilizados por medio del juicio político, instituto tradicional de nuestro derecho constitucional, similar al *impeachment* norteamericano. La responsabilidad que se hace

“la responsabilidad política de ministros sin poder”, 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 nunca aplicado durante la vigencia de la Carta del 52 sin perjuicio de múltiples, ineficaces y casi siempre frustrados llamados a sala de los ministros.

14) La Constitución vigente, que es la de 1966 —suspendida de hecho durante el largo interregno dictatorial (1973-1985)—² efectuó también algunos cambios en lo relativo al régimen de responsabilidad política de los ministros y en cuanto a los elementos de parlamentarización del sistema constitucional.

En cuanto 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, es mantenida por menos de tres quintos de votos, el presidente puede mantener al o a los ministros censurados y disolver las Cámaras. En tal caso se celebran elecciones y si la nueva Asamblea mantiene el voto de desaprobación, cae 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.

A diferencia de las Constituciones de 1934 (artículo 143) y 1942 (artículo 142), en la Constitución vigente, si la nueva Asamblea mantiene el voto de censura, no cae el presidente de la República.

15) 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 censura-

efectiva por este juicio, que puede decirse 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 la regulación normativa de este interregno constitucional hecho por diecinueve actos institucionales, decretados por la dictadura, sin aprobación parlamentaria (el Parlamento había sido disuelto), ni ratificación popular plebiscitaria.

do, 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 eso 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 censura a los ministros y provocar su caída.

IV

16) El régimen parlamentario, necesario fruto de la historia y de una especial realidad política, no llegó nunca a funcionar realmente en el Uruguay. Ni siquiera los intentos constitucionales de introducir elementos de parlamentarización, parciales y limitados, en las Constituciones de 1934, 1942, 1952 y 1966 —que por lo demás presentan 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 y 66 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 trazas de un parlamentarismo racionalizado. La inclusión de elementos de parlamentarización, tales 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.

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

Ya se ha visto que el actual régimen constitucional uruguayo posee algunos elementos de los 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 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, podría decirse que es semipresidencial. Sin embargo no puede olvidarse que un importante sector de la doctrina, y yo mismo lo hice años ha, lo denomina semiparlamentario 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 (estudié el tema en mi ponencia al Primer Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, realizado en México, párrafos 4 y 5, notas 18 y 19)— porque el hecho de que el presidente de la República (que es jefe del Estado y jefe del gobierno), sea elegido directamente por el pueblo, que designe y haga cesar libremente a los miembros, que la duración de su mandato está fijada constitucionalmente, 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 un necesario fruto de la historia y de la situación política. Y la verdad es que en el Uruguay las normas constitucionales que incluyen los elementos de parlamentarización que el sis-

tema posee, jamás funcionaron eficiente y normalmente en un juego verdaderamente 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 que el Parlamento juega un papel político innegable, y modera y controla dentro de ciertos límites reales.

No parece probable que a corto plazo, el régimen constitucional uruguayo sea reformado para acentuar la parlamentarización, introduciendo nuevos elementos de este sistema, aunque ya hay algunas iniciativas de reforma constitucional en este sentido. Podrán, quizás hacerse otras modificaciones a la Constitución de 1966, pero no parece hoy que se desee encarar seriamente —pese a lo que se afirma en diversas iniciativas y proyectos que circulan— una reforma que adicione otros ingredientes caracterizantes del parlamentarismo o del semiparlamentarismo en el derecho comparado. Sin embargo no es imposible que en los próximos meses se concreten algunos proyectos de reforma constitucional —que no parece hoy políticamente posible que lleguen a ser aprobados—, que en lo pertinente se dirijan a acentuar la parlamentarización del sistema, por medio de un cambio en cuanto a las mayorías requeridas y la obligatoriedad de presentación del gabinete a la Asamblea General para el voto de confianza inicial. Pero, repito, otros cambios no parecen hoy políticamente viables. Esto, naturalmente, sin perjuicio de una siempre posible evolución política, sin necesidad de cambio de las normas constitucionales. El ejemplo de lo ocurrido en la historia del Uruguay, bajo las Constituciones de 1838 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.

V

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 parlamentarismo tradicional, pese a 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 la América Latina es.

20) No es posible pensar que actualmente en América Latina sea probable el establecimiento, y en especial la viabilidad, de regímenes parlamentarios con todos los elementos caracterizantes que estos regímenes poseen en las democracias europeas con tradición parlamentaria.

La realidad política del continente, la fuerza de las tradiciones presidencialistas, la tendencia natural al predominio del Ejecutivo, la dificultad de encontrar partidos políticos fuertes y orgánicos capaces de actuar en un régimen de control recíproco y de real rotación en el poder, y otras muchas consideraciones, hacen que no sea previsible una acentuada evolución hacia formas parlamentarias en un futuro inmediato. Los ejemplos recientes y los últimos intentos fallidos (Argentina y Brasil), demuestran que no cabe esperar la consagración de reformas constitucionales dirigidas a establecer regímenes parlamentarios en América Latina. Ello sin perjuicio, de algunas pocas excepciones que puedan señalarse en el pasado y de otras que puedan darse en el futuro.

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 reformas constitucionales o evoluciones político institucionales permitan 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 fundamentalmente a extirpar— los efectos negativos del presidencialismo prepotente y arbitrario que ha caracterizado, tantas veces, la realidad política latinoamericana.

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, estructuradas en base a nuestras realidades y a nuestras experiencias, sin pretender realizar serviles copias de modelos constitucionales europeos.

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 ante 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.

BIBLIOGRAFÍA

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 la reforma constitucional de 1966”, *Cuaderno No. 19*, Montevideo, F. D. y C. S., 1967 y “El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina” (ponencia general presentada al Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional), publicada en *El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, 1977. Es por eso que se han suprimido las notas, referencias bibliográficas que se encuentran, en la parte pertinente, de los referidos libros y estudios. Sólo deseo agregar que en los últimos meses el tema ha adquirido gran resonancia, con amplia repercusión bibliográfica, como consecuencia de la situación política y de iniciativas constitucionales en Argentina, Brasil y Chile. Una actualización conceptual y bibliográfica del tema, puede encontrarse en el número especial de los *Cuadernos del CLAEH* (núm. 43, 1987/3) dedicado a la cuestión y especialmente en los estudios de Fernández Baeza, Mario, “Presidencialismo, parlamentarismo y semipresidencialismo:

tres tesis sobre un sistema de gobierno para Chile"; Pérez Romeo, "¿Parlamentarismo como alternativa? El caso de Uruguay" y Lindahl, Goran G., "El presidencialismo en América Latina y Uruguay".

Una buena síntesis conceptual y bibliográfica, anterior a la gran crisis provocada por los gobiernos dictatoriales de la década del 70, en Lago Caballero, Antonio, "Le caractère présidentiel des régimes politiques ibus-américains", *Etudes offerts au Professeur Jacques Lambert*, Institut de Droit Comparé de Lyon, 1974.