

050801019



19	DERECHO			
	PÚBLICO			
17 copias	CB	(CP)	SOC	TS
	2	3	(4)	

Autor	HORACIO CASSINELLI MUÑOZ
Título Original	"DERECHO PÚBLICO"
Capítulo Página	CAPÍTULO 12
Año Editorial País	CACEA, Reed F.C.U.
Información Complementaria	

Material disponible en los Servicios del CECSO
www.serviciosdelcecsoblogspot.com / sercecs@fcs.edu.uy

Fotocopiadora: 2410 6720 (208 / 218) or trabajos: pedidosercecs@gmail.com Cantina & Cafetería: 2410 6720 (220)

211

XII

EL PODER EJECUTIVO

196. El órgano Poder Ejecutivo

La organización general que tiene el sistema orgánico Poder Ejecutivo es la de la centralización, es decir que todos los órganos que forman ese conjunto orgánico y sistematizado que tiene a la cabeza al Poder Ejecutivo están jerarquizados al órgano jerarca llamado "Poder Ejecutivo". Cuando decimos "Poder Ejecutivo" nos podemos referir ora a un órgano determinado: el órgano jerarca del sistema; ora al conjunto, al sistema orgánico que tiene a ese órgano como jerarca. Vamos a ver ahora —primera-mente— a dicho órgano jerarca, es decir al *órgano Poder Ejecutivo*.

El art. 149 de la Constitución dice que: "El Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente de la República actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, de acuerdo a lo establecido en esta Sección y demás disposiciones concordantes".

El artículo comienza por decir: "El Poder Ejecutivo será ejercido", evidentemente aquí la expresión "será ejercido" está indicándonos que cuando se nombra al principio al Poder Ejecutivo se quiso hacer referencia, no a órganos, sino a funciones o atribuciones, ya que los órganos no son ejercidos. El art. 149 quiso decir en realidad que las atribuciones que la Constitución confiere al Poder Ejecutivo pueden ser ejercidas por el Presidente de la República con el Ministro o Ministros respectivos, o por el Presidente actuando con el Consejo de Ministros.

Traduciendo esto a un lenguaje un poco más técnico, estaríamos diciendo que toda vez que la Constitución establece alguna atribución del Poder Ejecutivo, esa atribución tiene dos formas de ejercicio:

- una de ellas, la llamada "forma de acuerdo" acuerdo del Presidente con el o los Ministros a los que corresponda por materia el asunto; o
- la "forma de Consejo", es decir el Presidente de la República con todos los Ministros, aún los que no correspondan por su materia al asunto de que se trate.

Cuando hablamos, pues, del órgano Poder Ejecutivo, nos estamos refiriendo a un órgano que en realidad es dúplice, que puede funcionar de dos maneras distintas. No obstante esto, una vez emitido el acto —por cualquiera de las formas— se considera como un *acto del Poder Ejecutivo*. Por esto no decimos que haya varios órganos separados, sino que son distintas formas de actuación de algo que la Constitución considera como un solo órgano.

197. Refrendo ministerial

El ordinal 25º del art. 168 establece las formalidades del acto expedido por el Poder Ejecutivo bajo cualquiera de sus formas de actuación. Dice ese ordinal que: "El Presidente de la República firmará las resoluciones y comunicaciones del Poder Ejecutivo con el Ministro o Ministros a que el asunto corresponda, requisito sin el cual nadie es-

tará obligado a obedecerlas. No obstante el Poder Ejecutivo podrá resolver que determinadas resoluciones se establezcan por acta otorgada con el mismo requisito precedentemente fijado".

Es decir que todos los actos del Poder Ejecutivo —se hayan dictado en acuerdo o en Consejo de Ministros— son firmados por el Presidente de la República y por el o los Ministros a que el asunto corresponda según sus materias. Esto sucede aun cuando el Presidente o el Ministro a quien el asunto corresponda por su materia, hubieran votado en contra en una sesión del Consejo de Ministros. De modo que si un decreto está firmado por varios Ministros ello no significa que los firmantes sean responsables de ese decreto, primeramente habrá que ver si el decreto fue votado en acuerdo o en Consejo; si el decreto fue aprobado en acuerdo, entonces si los firmantes son responsables de ese decreto; pero si fue aprobado en Consejo los firmantes no tienen necesariamente que haber votado favorablemente el decreto, ya que pudieron haber votado en contra, pero después haber tenido que firmar en cumplimiento de lo dispuesto en este ordinal 25°. De ahí que el inciso primero del art. 179 establece que: "El Ministro o Ministros serán responsables de los decretos y órdenes que firmen o expidan con el Presidente de la República, salvo el caso de resolución expresa del Consejo de Ministros en el que la responsabilidad será de los que acuerden la decisión, haciéndose efectiva de conformidad con los artículos 93, 102 y 103". Esto significa que el hecho de firmar no compromete la responsabilidad de un Ministro cuando la decisión ha sido tomada contra su voto en sesión del Consejo de Ministros. Empero, cabe señalar que esa norma se refiere a la responsabilidad por delito, mientras que la responsabilidad política por los actos emitidos con la voluntad de la mayoría de los Ministros alcanza solidariamente a todos los Ministros (censura colectiva, incisos segundo y tercero del art. 148).

198. Delegación del Poder Ejecutivo

Además de las formas de ejercicio directo de las atribuciones del Poder Ejecutivo (es decir la forma del acuerdo y la forma del Consejo), también pueden ejercerse las atribuciones del Poder Ejecutivo por delegación, es decir no en forma directa, sino en forma delegada, en virtud del ordinal 24° del art. 168, que admite que las atribuciones del Poder Ejecutivo sean delegadas por resolución fundada y bajo la responsabilidad política del órgano delegante.

No debe confundirse la *resolución delegatoria*, es decir la resolución de delegar una atribución (resolución que debe ser tomada necesariamente en Consejo de Ministros, porque así lo dice el art. 160 en su parte final) con la *resolución dictada por delegación*, es decir la resolución dictada por el delegatario en ejercicio de la atribución delegada. Esta última atribución no puede ser una de las que necesariamente tienen que ser ejercidas en Consejo de Ministros.

Los delegatarios del Poder Ejecutivo normalmente tienen que ser Ministros en virtud de lo que dice el art. 181 ord. 8°, pero como los Ministros a su vez pueden subdelegar esas atribuciones del Poder Ejecutivo (art. 181 ord. 9°) en definitiva el delegatario que ejerza la atribución puede ser cualquiera. Pero ese ejercicio se hará bajo la responsabilidad política, en primer término del propio Consejo de Ministros, que fue quien

dispuso la primera delegación; y en segundo término del Ministro que subdelegó la atribución.

Conviene tener presente que la delegación no significa que el Poder Ejecutivo abdique de la atribución que delega, ya que delegar no significa desprenderse de la atribución, sino que significa *comunicar su ejercicio* al delegatario. Una atribución, una vez delegada, puede ser ejercida indistintamente por el delegante o por el delegatario. Pasa lo mismo que cuando un particular otorga un poder por ejemplo, para vender; la posibilidad jurídica de realizar el contrato de compraventa corresponde indistintamente al poderdante o al apoderado. Lo que sucede, pues, cuando hay delegación, es que se multiplican las personas que pueden ejercer la atribución de que se trate.

199. Titularidad del cargo de Presidente de la República

Estudiaremos ahora la integración del órgano Poder Ejecutivo. ¿Cómo se llega a ser Presidente de la República y cómo se llega a ser Ministro?

Para poder contestar a esta pregunta tenemos que distinguir entre el titular del cargo de Presidente de la República o de Ministro y aquellos que sean llamados a desempeñar esos cargos pero no en carácter de titular.

En realidad la Constitución prevé dos vías por las cuales se puede llegar a ser titular del cargo de Presidente de la República: la del art. 151, y la del art. 155.

El art. 151 prevé el caso normal en que se llega a ser Presidente en virtud de haber sido electo para ese cargo, junto con otra persona que se elige para el cargo de Vicepresidente de la República.

El art. 155 prevé un caso anormal, ya que supone un evento de muy poca probabilidad de realización. Dice ese artículo:

"En caso de renuncia, incapacidad permanente o muerte del Presidente y el Vicepresidente electos antes de tomar posesión de los cargos, desempeñarán la Presidencia y la Vicepresidencia respectivamente, el primer y el segundo titular de la lista más votada a la Cámara de Senadores, del Partido político por el cual fueron electos el Presidente y el Vicepresidente, siempre que reúnan las calidades exigidas por el artículo 151, no estuviesen impedidos por lo dispuesto por el artículo 152 y ejercieran el cargo de Senador.

En su defecto, desempeñarán dichos cargos, los demás titulares por el orden de su ubicación en la misma lista en el ejercicio del cargo de Senador, que reuniesen esas calidades si no tuviesen dichos impedimentos".

En todas las demás hipótesis en que llegara a faltar el Presidente y el Vicepresidente no se alcanza la titularidad de los cargos, sino que se desempeña a título de suplencia o interinato, hasta la toma de posesión del Presidente de la República que surja de las próximas elecciones o hasta que se reintegren los titulares si la desaparición no fue definitiva.

Como se ve la solución constitucional es un poco innecesariamente complicada.

214

El art. 151 comienza diciendo así: "El Presidente y el Vicepresidente de la República serán elegidos conjunta y directamente por el Cuerpo Electoral por mayoría absoluta de votantes. Cada Partido sólo podrá presentar una candidatura a la Presidencia y a la Vicepresidencia de la República."

La elección es conjunta, es decir que se eligen fórmulas formadas por un Presidente y un Vicepresidente. No se podría inscribir una lista que tuviera solamente candidato a la Presidencia. La elección se hace además "directamente por el Cuerpo Electoral" es decir que los electores, los votantes ya votan por los candidatos a Presidente y a Vicepresidente de la República. No sucede como en otros países en que los ciudadanos eligen a un colegio elector, y éste a su vez elige al Presidente. En Uruguay la elección es directa desde la Constitución de 1918.

Como se exige la mayoría absoluta, esto es, más de la mitad de los votantes, es necesario que haya una mayoría computada sobre el total de votantes, sin que baste para ser electo con que haya más votos por determinada lista que por cada una de las demás listas individualmente consideradas.

Como no puede haber más de un candidato por partido, a los efectos de la elección presidencial el sublema no interesa. Por eso en las hojas de votación en que se imprimen las listas de candidatos, el sublema está correctamente colocado después de la lista presidencial, es decir de los candidatos a Presidente y a Vicepresidente, cuando viene la lista de candidatos a Senadores, que es cuando interesa.

¿Qué ocurre cuando ninguna candidatura obtiene mayoría absoluta de votantes en la elección ordinaria de octubre? Lo dice el mismo artículo en su parte final: "...se celebrará el último domingo del mes de noviembre del mismo año, una segunda elección entre las dos candidaturas más votadas." La elección de noviembre es solamente de Presidente y Vicepresidente de la República, pues los demás cargos que se votaron conjuntamente en las elecciones ordinarias de octubre, ya están definidos con los votos obtenidos en ellas.

200. Requisitos para ser elegido Presidente de la República

El tercer inciso del art. 151 establece que: "Sólo podrán ser elegidos los ciudadanos naturales en ejercicio, que tengan treinta y cinco años cumplidos de edad". Este es un requisito para ser elegido y por lo tanto aunque cumpliera 35 años en febrero, si no los tiene cumplidos antes del día de las elecciones, no puede ser electo. Esto se debe a que no es un requisito para *ser* Presidente, sino que lo es para *ser elegido* Presidente.

Además de estos requisitos positivos, hay otros requisitos negativos, es decir requisitos prohibitivos.

En primer término está prohibida la reelección inmediata; no se puede ser titular del cargo de Presidente de la República por dos períodos consecutivos. El art. 152 dice:

"El Presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde la fecha de su cese.

215

Esta disposición comprende al Presidente respecto a la Vicepresidencia y no al Vicepresidente con respecto a la Presidencia, salvo las excepciones de los incisos siguientes..."

Esto es así porque se quiere evitar que la persona que tiene la titularidad del Poder Ejecutivo utilice su influencia para provocar su propia reelección, ya sea como Presidente o ya sea como Vicepresidente. Pero el Vicepresidente, en cambio, como no tiene funciones normalmente de Poder Ejecutivo, sino que en la práctica es el Presidente del Senado, tiene menos posibilidades de influir indebidamente. Pero puede suceder que el Vicepresidente haya estado desempeñando la Presidencia, o que cualquier otra persona haya estado desempeñando la Presidencia en forma no titular, sino como interino o suplente, queda también afectada por la prohibición de ser electa Presidente o Vicepresidente, siempre que se den las circunstancias que prevén los otros incisos del art. 152: o el hecho de que se haya desempeñado la Presidencia por más de un año; o el hecho de que siendo menos de un año, hubiera sido durante los tres meses anteriores a las elecciones (basta que sea un día, si ese día fue dentro de los tres meses anteriores a las elecciones).

201. Suplencia e interinato en el cargo de Presidente de la República

Cuando el Presidente de la República falta por cualquier razón, en forma temporal o definitiva, lo sustituye en primer término el Vicepresidente. Pero si falta también el Vicepresidente, entonces la Constitución da una serie de fórmulas un poco complicadas pero que se pueden sistematizar o resumir de esta manera:

a) el caso del art. 153, que es el de más probable producción, a pesar de que en sí mismo es bastante improbable. Dice este artículo: "En el caso de vacancia definitiva o temporal de la Presidencia de la República, o en razón de licencia, renuncia, cese o muerte del Presidente y del Vicepresidente en su caso, deberá desempeñarla el Senador primer titular de la lista más votada del Partido político por el cual fueron electos aquéllos, que reúna las calidades exigidas por el artículo 151 y no esté impedido por lo dispuesto en el artículo 152. En su defecto, la desempeñará el primer titular de la misma lista en ejercicio del cargo que reuniese esas calidades, si no tuviese dichos impedimentos, y así sucesivamente." En la reforma de 1997 se agregó la conjunción "o" antes de la frase "en razón de...", con lo cual cambió el significado del artículo: antes sólo funcionaba cuando la vacancia definitiva o temporal tuviera por causa alguna de las situaciones taxativamente mencionadas allí, y ahora el texto vigente resulta redundante pues se aplica en todo caso de vacancia —por ejemplo, en caso de suspensión (art. 172 inciso segundo) o en caso de haber sido tomado prisionero por el enemigo o secuestrado por un delincuente—, y no sólo cuando se trate de las causas de vacancia expresamente mencionadas después de la conjunción "o".

b) la segunda hipótesis que prevé la Constitución es la de que llegue el primero de marzo y todavía no se sepa con autoridad de decisión definitiva, a quién le corresponde el cargo de Presidente y a quién el de Vicepresidente. Dice el art. 156: "Si en la fecha en que deban asumir sus funciones no estuvieran proclamados por la Corte Electoral, el Presidente y el Vicepresidente de la República, o fuera anulada su elección, el Presidente cesante delegará el mando en el Presidente de la Suprema Corte

de Justicia, quien actuará hasta que se efectúe la trasmisión quedando en tanto suspendido en sus funciones judiciales". ¿Por qué en este caso no se va a los Senadores? No se puede ir a la lista de Senadores por dos causas: los Senadores anteriores cesan el 15 de Febrero; y no hay nuevos Senadores ya que la elección está anulada. Además, debido a la anulación de las elecciones, el ánimo popular es de presumir que esté muy caldeado y por lo tanto pareció conveniente que el desempeño de la Presidencia de la República estuviera a cargo de una persona cuya profesión, cuya actividad normal fuera de la mayor serenidad posible, y no un político activo que podría aprovechar de esa situación para tomar alguna medida inconveniente para la estabilidad constitucional.

c) por último se prevé otra hipótesis, la de que antes de tomar posesión de su cargo, el Presidente se encuentre incapacitado temporalmente: por ejemplo que esté enfermo. En este caso se dice en el art. 157: "Cuando el Presidente electo estuviere incapacitado temporalmente para la toma de posesión del cargo o para el ejercicio del mismo, será sustituido por el Vicepresidente, y en su defecto, de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 153 hasta tanto perduren las causas que generaron dicha incapacidad".

202. Designación y suplencia de los Ministros

Respecto de los Ministros, éstos no son electos por el Cuerpo Electoral, sino que son designados por el Presidente de la República. De modo que la forma por la cual llegan al cargo es indirecta. La designación se hará atendiendo a las perspectivas de apoyo parlamentario, pero no es jurídicamente necesario que su nombre pertenezca a determinado lema, o que milite en algún partido político. Incluso puede darse el caso de que en determinada circunstancia un Ministerio sea desempeñado por una persona apolítica. Esto resulta del inciso tercero del art. 174 que establece que: "El Presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo".

Hay que tener en cuenta que *no* se dice que tienen que tener apoyo parlamentario en el momento de ser designados, eso no bastaría. Lo que se pide es que se haga una apreciación de perspectiva, de futuro. Por eso sería insuficiente establecer un procedimiento, como el que preveía algún proyecto rechazado en el plebiscito, de que los Ministros antes de tomar posesión del cargo fueran presentados al Parlamento, para que el Parlamento aprobara la designación. Esto aseguraría el apoyo en el instante de la designación, pero no aseguraría su ulterior permanencia en el cargo. Lo que se pide en el sistema vigente, es algo más difícil, algo que el Presidente de la República tiene que apreciar políticamente. No le basta con saber que en ese momento cuenta justamente con la mayoría absoluta de las Cámaras, sino que tiene que hacer una apreciación de perspectiva, de qué política habrán de desarrollar de manera de conservar el apoyo parlamentario en el futuro.

En la reforma constitucional de 1997 se estableció la facultad del Presidente de la República de requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros (nuevo inciso cuarto del art. 174); pero ese voto no es un requisito previo a la asunción del cargo de Ministro. Además, si el voto de confianza es de-

negado, ello no determina la renuncia de los Ministros —ello solamente es debido cuando la Asamblea General pronuncia un voto de censura (art. 147)—, ni impone tampoco su cese; el Jefe de Estado habrá de apreciar si la denegatoria del voto de confianza significa que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario y en caso afirmativo, podrá expedir una declaración en tal sentido y sustituir a uno o varios Ministros (incisos primero y segundo del art. 175) respetando el inciso tercero del art. 174.

También puede el Jefe de Estado declarar que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario, y sustituir uno o varios Ministros, sin necesidad de pedir previamente un voto de confianza.

Durante sus licencias, el Ministro debe ser suplido, según disponga el Presidente de la República en cada caso, por otro Ministro o por el Subsecretario de la respectiva Cartera, es decir que el Subsecretario no ocupa automáticamente la vacancia.

203. Funcionamiento del órgano Poder Ejecutivo

Explicamos la integración del órgano Poder Ejecutivo, cómo se llega a ser Presidente de la República, y cómo se llega a ser Ministro.

También explicamos que ese órgano Poder Ejecutivo puede funcionar en forma de acuerdo o en forma de Consejo; vamos a ver ahora cómo se distribuyen las competencias entre una y otra forma y cómo actúa en la práctica el Consejo de Ministros.

La regla general es la de que el Poder Ejecutivo siempre puede funcionar en Consejo de Ministros. En cambio, no siempre puede funcionar en acuerdo de Presidente con Ministros respectivos porque hay algunas atribuciones que están reservadas al Consejo de Ministros. Esas atribuciones son las comprendidas, en primer lugar, en el art. 160 parte final, esto es, los ordinales 7°, en cuanto se refiere a la declaratoria de urgencia de un proyecto de ley, 16°, 19° y 24° del art. 168. Esta enunciación es incompleta; la propia Constitución prevé otros casos en que el Consejo de Ministros debe actuar necesariamente, no enunciados en esa lista del art. 160.

204. Competencia exclusiva del Consejo de Ministros

Vamos a señalar cuáles son aquellas atribuciones, haciendo una apreciación acerca de cuál es el sentido que tiene en la Constitución, el exigir en esos casos que actúe el Poder Ejecutivo siempre en Consejo de Ministros.

a) La primera referencia contenida en el art. 160 atañe a la declaratoria de urgente consideración de un proyecto de ley. En este caso, la justificación de que el Poder Ejecutivo actúe necesariamente en Consejo de Ministros es bastante fácil de encontrar. La declaratoria de urgente consideración puede dar por resultado que, sin pronunciamiento expreso de las Cámaras, resulte aprobado un proyecto de ley. Resultaría peligroso que el contenido de una ley pudiera ser determinado por el Presidente con un Ministro solo y parece más razonable, en cambio, que el contenido de esa ley cuente con el consentimiento de la mayoría del Consejo de Ministros, órgano que, en

virtud de las relaciones de tipo parlamentario que existen entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, va a representar, con cierta probabilidad, la voluntad de la opinión mayoritaria del propio Parlamento; es decir, que aunque resulte, por esta vía, posible que la ley se apruebe sin pronunciamiento expreso de las Cámaras, por lo menos está la garantía de que la opinión representada por ese proyecto de ley va a ser una opinión que corresponda políticamente a una orientación con apoyo parlamentario (si no, no podría permanecer en sus funciones ese Consejo de Ministros que declaró urgente el proyecto de ley).

b) Segundo caso de competencia exclusiva del Consejo de Ministros (ordinal 16°): para decretar la ruptura de relaciones. Se refiere —porque luego habla de la guerra— a la ruptura de relaciones con sujetos de Derecho internacional, principalmente, con Estados extranjeros. Esa ruptura de relaciones tiene, evidentemente, consecuencias políticas que pueden ser muy importantes según los casos y podría ser peligroso también que la sola opinión del Presidente con un Ministro (en este caso sería con el Ministro de Relaciones Exteriores) pudiera envolver a Uruguay en problemas internacionales bastante serios.

c) El mismo ordinal 16° habla, después, de la declaración de guerra; en esta hipótesis, como la declaración de guerra supone la previa resolución de la Asamblea General, ya no es tan razonable que se exija la participación del Consejo de Ministros. Decretada la guerra por el Parlamento (art. 85-7°), la declaración es una simple manifestación de algo que ya en lo sustancial está resuelto; exigir en este caso que actúe el Consejo de Ministros no parece tan necesario. En realidad, el motivo de que se haya incluido es que está en el mismo ordinal junto con la ruptura de relaciones (que, esa sí, no requiere previo pronunciamiento parlamentario); para evitar una nueva aclaración distinguiendo subcasos se optó por exigir, tanto en la ruptura de relaciones como en la declaración de guerra, la participación del Consejo de Ministros.

d) El ordinal 19° es sí más importante: la preparación y la presentación a la Asamblea General de los presupuestos y la rendición de cuentas de la ejecución que de los presupuestos se ha hecho en el ejercicio precedente. Ambos actos, es decir, tanto la iniciativa presupuestaria como la rendición de cuentas, tienen que hacerse con la responsabilidad del conjunto del Consejo de Ministros. Como los presupuestos abarcan dependencias de todos los Ministerios, aun cuando no existiera esta disposición, si se quisiera hacer en acuerdo sería con la firma de todos los Ministros, de modo que la disposición, en realidad, no viene a ser una traba al funcionamiento del Poder Ejecutivo, simplemente es una manera de recordar que actuando todos los Ministros, bastaría la mayoría y no la unanimidad como se requeriría si funcionara en forma de acuerdo general y no en forma de Consejo de Ministros.

e) El ordinal 24° es el que prevé la delegación; de ésta tratamos en el Capítulo VIII, §§ 133 a 136, y a ella nos referimos *supra*, § 198. La delegación no la hace el Presidente de la República solo ni tampoco en acuerdo, sino que es uno de los casos en que el Poder Ejecutivo debe actuar necesariamente en Consejo de Ministros. El Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros delega en un Ministro, y después el Ministro delegatario puede, si quiere, subdelegar en otro órgano o persona.

f) Fuera de la lista del art. 160, también se requiere la actuación en Consejo de Ministros en el inciso segundo del art. 174: la redistribución de competencias entre los

Ministerios debe hacerse también en Consejo de Ministros. El esquema podría ser éste: la ley, a iniciativa del Poder Ejecutivo, fija cuáles son las atribuciones de los Ministerios y su número y denominación; pero una vez dictada esa ley, el Poder Ejecutivo, si bien no puede crear ni suprimir Ministerios, ni cambiarles sus denominaciones legales, ni inventar nuevas atribuciones, ni suprimir atribuciones legales, puede redistribuir las entre los Ministerios creados por ley. En esa redistribución se puede modificar el equilibrio puesto por el legislador entre los Ministerios, pero no aumentar las competencias del Estado ni disminuirlas. Se podrá transferir, por ejemplo, la administración de los aeropuertos del Ministerio de Defensa Nacional al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como se propuso hace poco, pero eso no significa que el Poder Ejecutivo pueda aumentar la competencia que tiene el Estado en la materia de administración de aeropuertos ni tampoco que pueda, obviamente, renunciar a alguna de sus atribuciones y disminuir su responsabilidad; se trata de una simple redistribución de atribuciones preexistentes. Por eso el hecho de que un decreto del Poder Ejecutivo pueda modificar lo dispuesto por la ley no es tan grave como podría parecer a primera vista, se trata simplemente de cambiar el Ministerio al cual le incumbe pero no de modificar el alcance de la competencia ejercida. Es pues equivocada la práctica que ha seguido a veces el Poder Ejecutivo, de referirse a los decretos de redistribución de competencias como fuente de atribuciones del propio Poder Ejecutivo, olvidando que lo que puede hacer este decreto es, simplemente, cambiar de lugar, cambiar de Ministerio una competencia, pero no se puede decir fundándose en ese decreto si una atribución pertenece al Poder Ejecutivo o a un Ente Autónomo, por ejemplo. El decreto funcionará cuando se discuta a qué Ministro le corresponde, pero si no se tienen dudas de que la materia corresponde a la cartera del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por ejemplo, si lo que se discute es si tal atribución le corresponde al Poder Ejecutivo, al Ministerio, a un órgano desconcentrado dependiente del Ministerio o al Directorio del Banco de Previsión Social, ese problema no puede resolverse sobre la base de aquel decreto. Lo mismo si se discute el alcance de la intervención posible del Estado en determinada materia, no se puede argumentar sobre la base de este decreto que lo único que puede hacer —insisto— es redistribuir y no aumentar ni disminuir, ni siquiera reglamentar, el ejercicio de las competencias que la ley haya atribuido a los Ministerios; cambiarla de Ministerio pero no agregar nuevas atribuciones o suprimir atribuciones del órgano Ministerio.

El hecho de que esta atribución le corresponda al Consejo de Ministros, es decir, no puede ser ejercida en acuerdo, es perfectamente razonable, porque actuando en Consejo de Ministros se tiene una visión de conjunto de cuál es el distinto peso del trabajo que tiene cada Ministerio y cuáles son las materias conexas y los funcionarios especializados que hay en cada Ministerio, y conversando allí entre todos los Ministros llegarán a una distribución más racional para que actúe con mayor eficacia el Poder Ejecutivo.

g) Los arts. 175 inciso cuarto y 187 establecen otra competencia exclusiva del Consejo de Ministros. Se trata de la designación de los Directores de los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados (incluidos a texto expreso y especial los casos del Presidente del Directorio del Instituto Nacional de Colonización, y de 4 de los 7 Directores del Banco de Previsión Social), salvo los de enseñanza, cuando la ley no los haya declarado de carácter electivo ni haya establecido por una mayoría especial de $\frac{3}{5}$ de votos un sistema diferente de designación.

Salvo que la ley —con esas garantías previstas en la Constitución— disponga otra cosa, el Poder Ejecutivo cuando designa miembros de los Directorios o Directores Generales, lo tiene que hacer en Consejo de Ministros. Llamo la atención de que el trámite de esta designación exige, primero, una propuesta del Poder Ejecutivo y una solicitud de venia senatorial para designar a los propuestos, que puede hacerse en acuerdo o en Consejo, salvo en el caso de que se trate de designar a quienes habrán de ocupar las vacantes resultantes de la decisión de sustituir total o parcialmente a los miembros no electivos de los Directorios de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados luego de la recomposición del Consejo de Ministros ante la falta de respaldo parlamentario (art. 175 establecido en la reforma de 1997) pues en este caso la solicitud de venia también debe hacerse en Consejo. Esa propuesta se comunica al Senado solicitando venia para designar los candidatos propuestos; si se expide el Senado en sentido afirmativo (dándole la venia), la designación ulterior tiene que hacerse en Consejo de Ministros.

En la práctica, convendrá hacer siempre la propuesta ya de entrada en Consejo de Ministros para que no se haga todo el trámite de pedido de venia y después, a lo último, la opinión del Ministro correspondiente corra el riesgo de ser derrotada en Consejo de Ministros; pero no es un requisito jurídico sino una razón de buen sentido político, que puede suplirse por la vía de estar enterado extraoficialmente de la opinión de los otros Ministros, sin necesidad de hacer dos convocatorias formales del Consejo de Ministros, primero para hacer la propuesta y después para hacer la designación. La Constitución dice, en efecto, que “serán designados por el Presidente de la República en acuerdo con el Consejo de Ministros, previa venia de la Cámara de Senadores, otorgada sobre propuesta motivada...” y luego habla de que “...el Poder Ejecutivo podrá formular propuesta nueva...” en caso de pasar un término. No dice que esta propuesta nueva tenga que hacerse en Consejo de Ministros y tampoco dice que la propuesta primaria tenga que hacerse en Consejo de Ministros; lo que tiene que hacerse en Consejo de Ministros es la designación.

h) El art. 198, inciso tercero, trae otra competencia exclusiva del Consejo de Ministros (que no se aplica a los servicios de enseñanza): “Cuando lo estime necesario, el Poder Ejecutivo, actuando en Consejo de Ministros, podrá reemplazar a los miembros de los Directorios o Directores Generales cuya venia de destitución se solicita” —es decir, antes de obtener la venia, mientras se tramita la solicitud— “con miembros de Directorios o Directores Generales de otros Entes, con carácter interino y hasta que se produzca el pronunciamiento del Senado”.

Se admite que el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros anticipe el apartamiento del cargo antes de obtener la venia pero se establece una serie de garantías bastante razonables. Primero, que no se puede sustituir por cualquiera, sólo se puede sustituir por un Director de otro Ente, es decir, una persona que en los casos más frecuentes ya habrá tenido la venia del Senado; no sirve este artículo para burlarse del Senado, para que actúe una persona a la cual el Senado haya repudiado.

Además, esa sustitución tiene que hacerse con carácter interino *hasta que se produzca el pronunciamiento del Senado*, de modo que el Senado puede hacer cesar inmediatamente el interinato por la vía de pronunciarse en forma expresa, otorgando o denegando la venia. Si otorga la venia para destituir, el interinato cesa, el Poder Ejecu-

tivo lo que tiene que hacer, entonces, para que no vuelva el anterior Director, es destituirlo —para eso tiene la venia—; y una vez destituido, estamos ante una vacante y ya no cabe aplicar este método sino que tiene que proveer esa vacante con los procedimientos normales, como si se hubiera muerto. Y si lo que hace el Senado es denegar expresamente la venia, como es obvio, en ese caso no puede mantenerse la situación del reemplazo. Denegada la venia, significa que el Senado no comparte la opinión del Poder Ejecutivo acerca de que debe ser destituida la persona y, entonces, vuelve automáticamente a su cargo porque el reemplazo era con carácter interino hasta el pronunciamiento del Senado. Desde el mismo instante en que se pronuncia el Senado, negando la venia, la situación vuelve al estado anterior a la solicitud de la venia.

Al final del artículo se agregó: “Las destituciones y remociones previstas en este artículo y en el anterior, no darán derecho a recurso alguno ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo”. De modo que el destituido o removido de su cargo, aunque considerase ilegítimo el acto de destitución o reemplazo, no tendrá la opción de pedir que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo lo anule; solamente podrá interponer recursos administrativos o ir al Poder Judicial.

i) También están reservadas al funcionamiento en Consejo de Ministros, las competencias del Poder Ejecutivo contenidas en varias disposiciones transitorias, la más notable de las cuales es la de designar miembros de la Comisión Nacional de Educación Física y del Consejo Directivo del SODRE (la Constitución agregaba otros órganos que hogaño no existen).

j) Es también competencia exclusiva del Consejo de Ministros la de aumentar las atribuciones de los Ministros (art. 181, ordinal 8°). En los casos en que el Poder Ejecutivo pueda cometer el ejercicio de una atribución a un Ministro sin que se trate de un caso de delegación (si se trata de delegación también es en Consejo de Ministros, por lo que dijimos ya) esa decisión del Poder Ejecutivo tiene que hacerse en Consejo de Ministros. Ello es posible cuando se trate de atribuciones correspondientes al sistema orgánico denominado “Poder Ejecutivo” (*lato sensu*), encabezado por el órgano también denominado “Poder Ejecutivo” (*stricto sensu*), sin que la Constitución o la ley hayan determinado cuál es el órgano competente, de modo que se pueda dictar un reglamento que coloque en la competencia del órgano Ministerio tales atribuciones.

k) El otro caso que queda, es el del art. 188, inciso final: la designación de representantes del Estado en las empresas privadas con participación estatal, también tiene que ser hecha en Consejo de Ministros porque al art. 188 *in fine* se remite a las normas establecidas para los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

205. Apreciación crítica

El comentario que nos merece en conjunto todo esto, salvo lo que ya hemos dicho en particular, es que la Constitución le ha dado en cuanto a la participación necesaria del Consejo de Ministros, una atención un poco exagerada al tema de las designaciones y destituciones. Quizás haya algunos asuntos de igual o mayor interés político que las designaciones y las destituciones, que merecerían tener un tratamiento, por lo menos, análogo y no se lo ha hecho. Por ejemplo, la atribución de tomar me-

didadas prontas de seguridad no está reservada al Consejo de Ministros. Habría también otras. En realidad, el criterio no es tanto el de la mayor trascendencia política sino el de que se trate de una trascendencia política referente, en forma directa o indirecta, a posibilidades de distribución de cargos; se ha centrado la preocupación política un poco (como es tradicional a causa de la deformación que se ha hecho en Uruguay del concepto de política) en lo que se refiere a distribución de posiciones en vez de atender a la orientación de medidas de trascendencia política.

206. Procedimiento interno del Consejo de Ministros

¿Cómo es el funcionamiento práctico del Consejo de Ministros? El Consejo de Ministros no es un órgano que tenga sesiones ordinarias. No hay, por ejemplo, reuniones semanales del Consejo de Ministros como había, en cambio, en el Consejo Nacional de Gobierno. ¿Por qué? Porque todas estas atribuciones que enunciamos como competencia del Consejo, son atribuciones de ejercicio esporádico. Pueden pasar largos meses sin que se dé la ocasión de ejercer ninguna de estas atribuciones. Sería absurdo hacer reuniones periódicas para decir que no hay ningún asunto entrado. Entonces el Consejo funciona solamente cuando se plantea algún asunto para llevarlo al Consejo. En ese caso, se convoca expresamente, es decir, que todas las sesiones del Consejo de Ministros vendrían a ser en realidad, extraordinarias.

Dice al respecto el art. 161, en su segunda oración, que: "El Consejo de Ministros será convocado por el Presidente de la República cuando lo juzgue conveniente o cuando lo soliciten uno o varios Ministros para plantear temas de sus respectivas carteras; y deberá reunirse dentro de las veinticuatro horas siguientes o en la fecha que indique la convocatoria". Se convoca, entonces, una reunión del Consejo o bien por propia iniciativa del Presidente de la República solo, o bien por iniciativa de uno o varios de los Ministros a los que correspondan las materias de cada uno de los asuntos que se vayan a plantear. Cuando lo convoca el Presidente de la República no es necesario que sea en asuntos de determinada materia porque el Presidente tiene una competencia universal. En cambio, cuando es un Ministro sólo puede provocar su funcionamiento para plantear asuntos de su cartera, de modo que tendrá que decir qué asuntos son para ver si es competente o no, si debe dársele trámite o no a la petición.

Cuando se indica el asunto que se va a tratar, cuando se plantea —usando la expresión de la Constitución— un asunto en Consejo por parte del Presidente o por parte del Ministro respectivo, automáticamente, queda inhibido de pronunciarse sobre el tema el Poder Ejecutivo mediante las otras formas de actuación. No puede actuar ni por delegación ni por la vía del acuerdo cuando el asunto ha sido planteado en Consejo. Ello resulta de la palabra "privativa" utilizada en la primera parte del art. 160 que dice que el Consejo de Ministros "tendrá competencia privativa en todos los actos de gobierno y administración que planteen en su seno el Presidente de la República o sus Ministros en temas de sus respectivas carteras". Privativo quiere decir que priva de competencia a los demás órganos que pudiesen actuar y a las demás formas de actuación del órgano Poder Ejecutivo; aun cuando se hubiera hecho una delegación o aun cuando se quisiera resolver un asunto en acuerdo, si ese asunto ha sido planteado en Consejo, automáticamente, queda incluido en la competencia privativa del Consejo, y hasta que el órgano Poder Ejecutivo se expida en Consejo sobre el asunto no podrá

expedirse de ninguna otra forma sobre dicho asunto. El Consejo tiene pues dos zonas de competencia: una *competencia necesaria*, en la que sólo puede actuar él siempre, sin necesidad de que se haga un planteo previo, y otra *competencia privativa*, que depende del planteo. El Presidente y el Ministro de cada cartera correspondiente a un asunto —indistintamente— tienen el poder jurídico de plantear el asunto en Consejo y de ese modo impedir que el Poder Ejecutivo funcione para ese asunto en acuerdo o por delegación. Esta posibilidad de llevar al Consejo cualquier asunto no está limitada por la importancia política del asunto ni por ningún otro criterio sustancial; basta que se plantee en Consejo un asunto cualquiera de competencia del Poder Ejecutivo para que desde ese momento sólo pueda resolverse en Consejo de Ministros.

Claro que el buen sentido del Presidente de la República y del Ministro correspondiente hará que no se moleste a sus colegas en reunir al Consejo si el asunto es de poca importancia, los asuntos rutinarios no van a ser tratados en Consejo. Sin embargo, puede ocurrir que un Presidente de la República tenga vocación colegialista y, entonces, plantee casi todos los asuntos en Consejo de Ministros. Esto ocurrió, por ejemplo, durante la Presidencia de Juan José de Amézaga. Juan José de Amézaga era una persona muy mesurada, era profesor de Derecho Civil de la Universidad de la República, y prefería discutir los asuntos en Consejo de Ministros, aun los que tenían relativamente poca importancia y, entonces, el Consejo de Ministros se reunía normalmente y todas las semanas, y trataba los asuntos que otros Presidentes de la República resolvían normalmente en acuerdo. Cuando terminó la Presidencia de Amézaga se notó un cambio en el funcionamiento del Poder Ejecutivo, fue mucho menos colegiado que antes. Actualmente, en la práctica el Consejo de Ministros funciona en los asuntos realmente importantes o cuando es obligatorio; de hecho la coordinación política de los distintos sectores partidarios que hogaño tienen cargos ministeriales no se efectúa en sesión del Consejo sino de manera informal, a nivel de dirigentes partidarios.

El Consejo de Ministros dicta su propio reglamento interno.

207. Papel constitucional que tiene el Consejo de Ministros en el Gobierno de la República

Ustedes ya conocen, en líneas generales, cómo es el régimen parlamentario y cómo en otros países (ejemplo típico, Inglaterra) el Jefe de Estado no participa en el Consejo de Ministros o en el gabinete. En Uruguay, en cambio —ya también lo saben— el Consejo de Ministros está presidido por el Presidente de la República. Esto hace que el problema de cuál es el papel que desempeña el Consejo de Ministros en el gobierno uruguayo resulta un poco oscurecido en su planteo, por esa interferencia del Jefe de Estado dentro del Consejo de Ministros. Interferencia que consiste en la ausencia de un Presidente del Gobierno o del Consejo de Ministros separado, nítidamente distinguible del Jefe de Estado o Presidente de la República. Sobre todo si lo comparamos con un sistema republicano parlamentario como, por ejemplo, el italiano, en el cual hay un Presidente de la República y un Presidente del Consejo de Ministros, y tratamos de utilizar la terminología común en Europa de llamarle Jefe de Estado al Presidente de la República, en los regímenes parlamentarios, y Jefe de Gobierno al

Presidente del Consejo de Ministros, en Uruguay chocamos con una dificultad de adaptación de esa terminología.

¿Cuál sería en Uruguay el Jefe de Estado? No cabe duda de que sería el Presidente de la República. Pero ¿cuál sería en Uruguay el Jefe de Gobierno? Se ha respondido que es el Consejo de Ministros, o que es el Presidente de la República actuando como Presidente del Consejo de Ministros si tiene mayoría en el Parlamento. Esas dos contestaciones son las que empezaron a circular desde que en 1934 se inventó este sistema y cada una tiene su parte de razón. Se puede decir que el Presidente de la República en su calidad de Presidente del Consejo de Ministros es el Jefe de Gobierno siempre que las circunstancias políticas hagan que ese Presidente de la República actúe como líder del Consejo de Ministros, es decir, siempre que haya una orientación política común entre los Ministros y el Presidente de la República y, además, el Presidente de la República sea, efectivamente, el líder partidario dentro del grupo al cual se le ha adjudicado el Consejo de Ministros. Pero también puede ocurrir que esa circunstancia no se dé, desde que el art. 174 no reiteró en el texto de 1967 la cláusula que había figurado en el texto de 1942, en virtud de la cual el Presidente de la República podía imprimir al Consejo de Ministros la orientación política del partido del Presidente por la vía de designar cuatro Ministros de su partido (en un total de 9). Si el Presidente no encuentra apoyo parlamentario para un elenco ministerial que siga la orientación de su partido, si en la Asamblea General se forma una coalición opuesta al partido presidencial, ocurrirá que el Consejo de Ministros seguirá la orientación política distinta a la del Presidente de la República de modo que éste no podría liderar la acción gubernativa. También cabe la hipótesis de que aún perteneciendo a la misma orientación política que cuente con apoyo parlamentario, no fuese el Presidente de la República el líder de su partido. Estas dos últimas posibilidades, si bien no son las que se dan en la práctica actualmente, son perfectamente posibles dentro del sistema constitucional uruguayo. En tales circunstancias la ausencia de un Presidente del Consejo de Ministros distinto del Presidente de la República, impediría hablar de un Jefe de Gobierno en el sentido de líder unipersonal de la acción política del gobierno —o de la acción política del Poder Ejecutivo, si se prefiere—, y llevaría a la conclusión de que en esos casos, jurídicamente, el Jefe de Gobierno sería colegiado, estaría formado por el Consejo de Ministros; aunque políticamente podría surgir un Jefe de Gobierno (en sentido no jurídico sino político), que podría ser uno de los Ministros, el que asumiera el liderazgo político entre sus colegas, es decir, el que tuviera una posición de liderazgo en la conducción del gobierno; o, incluso, podría darse el caso de que ese Jefe de Gobierno en sentido político y no jurídico estuviera fuera del Consejo de Ministros, fuese un líder partidario que no ocupara un cargo oficial, pero cuya opinión resultara decisiva, por la vía de los organismos del partido y no de los órganos del gobierno, para imprimir una orientación política, ejerciendo una verdadera función de liderazgo gubernativo.

En resumen, la respuesta a esa pregunta debe separarse según que la pregunta se haga desde el punto de vista jurídico, es decir, de cuál *es el órgano competente para decidir en última instancia acerca de la orientación política del gobierno*, o desde el punto de vista político, es decir, de *quién es la persona que, de hecho, imprime su orientación política a la acción del gobierno*. Desde el punto de vista jurídico, el Jefe de Gobierno es claramente el Consejo de Ministros, porque es el órgano que tiene la última palabra en cuanto a la orientación política del gobierno. Pero, desde el punto de

vista político, como siempre puede ocurrir, ese órgano colegiado puede seguir las directivas, estar sujeto al liderazgo político, no jurídico (sin estar obligado a seguirlo, pero siguiéndolo por razones políticas) de una persona que podrá ser, ora el Presidente de la República, ora uno de los Ministros, ora un líder partidario que no ocupe cargos en el Consejo de Ministros.

El papel constitucional del Consejo de Ministros en la Constitución uruguaya, por lo tanto, es el papel de Jefe de Gobierno, y ese papel jurídico puede conferir al Presidente de la República la calidad política de Jefe de Gobierno en la medida en que ese Consejo de Ministros responda a las orientaciones del Presidente de la República; o podrá no conferírle al Presidente de la República esa calidad política de Jefe de Gobierno, en la medida en que el Consejo de Ministros no siga las orientaciones políticas del Presidente de la República, en cuyo caso, el Jefe de Gobierno, desde el punto de vista político, será otro.

El sistema constitucional uruguayo, por lo tanto, es suficientemente flexible como para que pueda darse el caso de que el Jefe de Estado actúe políticamente como Jefe de Gobierno, es decir, que el Poder Ejecutivo funcione políticamente como un régimen presidencial. ¿Cuándo pasará eso? Siempre y cuando la orientación política del Presidente de la República coincida con la de sus Ministros, lo cual será lícito en la medida en que esa orientación política cuente con apoyo parlamentario. Pero también puede ocurrir, sin violar la Constitución y sin idea de reformarla, que si las circunstancias políticas cambian y la orientación política del Presidente de la República deja de tener apoyo parlamentario, y se ve obligado por ende a designar un elenco ministerial contrario a sus convicciones políticas, podrá la posición del Jefe de Estado reducirse a una mera posición de Jefe de Estado y participar, solamente, como un voto minoritario, en la actuación de la Jefatura de Gobierno colegiada que sería el Consejo de Ministros.

208. Liderazgo y responsabilidad del Poder Ejecutivo

Ese papel constitucional de Jefe de Gobierno, tiene una importancia especial en la Constitución uruguaya porque se le ha otorgado al Poder Ejecutivo una serie de competencias destinadas a permitirle asumir la responsabilidad por la orientación política general del país, impidiendo que el Poder Ejecutivo pueda argumentar que fracasó en su gestión política por falta de colaboración de otros órganos públicos. Esto que digo y que refuerza la calidad de conductor de la orientación del gobierno que tiene el Poder Ejecutivo (y dentro del Poder Ejecutivo, el órgano que tiene la última palabra, es decir, del Consejo de Ministros), se regula en la Constitución tanto frente al Poder Legislativo como frente a los organismos públicos autónomos, que no dependen del Poder Ejecutivo y que, por lo tanto, podrían trabar la acción política de éste.

Respecto del Parlamento se ha asegurado esta función de liderazgo y esa responsabilidad por la conducción política total del país haciendo que los conflictos de opinión entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo tiendan a resolverse de alguna manera que concluye ora en la primacía de la opinión del Poder Ejecutivo ora en la sustitución de ese Poder Ejecutivo de manera que el nuevo Poder Ejecutivo que venga tenga el apoyo del Parlamento. Las modificaciones operadas en los arts. 133, 138 y 168 ordinal 7°

y 148, en la reforma de 1967, tienen todas esto de común: impedir que la opinión del Parlamento pueda prevalecer sobre la de los integrantes del Poder Ejecutivo quedándose éstos en sus cargos.

209. Relaciones del acuerdo con el Consejo

Las otras formas de funcionamiento del Poder Ejecutivo (es decir, en acuerdo o por delegación) tienen un ámbito de aplicación un poco menor que la forma del Consejo en virtud de que hay algunas atribuciones que sólo pueden ser ejercidas en Consejo de Ministros. Pero, además, las atribuciones que sean ejercidas en otras formas están sujetas a la posibilidad de ser *revisadas en Consejo* de acuerdo a lo que disponen los arts. 164 y 165 de la Constitución.

El Consejo de Ministros es competente para revocar todo lo resuelto por el Poder Ejecutivo bajo cualquiera de sus formas. Si la resolución original había sido tomada en Consejo de Ministros, la revocación tendrá que hacerse por mayoría absoluta de componentes del Consejo de Ministros. Si no, si la resolución original ha sido tomada por el Presidente de la República en acuerdo con el Ministro o Ministros respectivos, o por delegación (actuando un Ministro en ejercicio de atribuciones delegadas) bastará la mayoría de presentes (art. 165).

Esto señala que hay una prioridad institucional del Consejo sobre el acuerdo. Es más fácil revocar en Consejo las resoluciones del acuerdo que revocar las propias resoluciones del Consejo. Por eso la última palabra en materia de Poder Ejecutivo la tiene siempre el Consejo, lo que justifica la calificación jurídica como Jefatura de Gobierno que dimos al Consejo de Ministros y no al acuerdo.

210. Clasificación de las atribuciones del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo tiene una serie de competencias, bastante larga, que se pueden clasificar de la siguiente manera:

a) *Competencias atinentes a la ejecución de la legislación.* Esa competencia está centrada en el ordinal 4º del art. 168, que dice que le corresponde: "Publicar y circular, sin demora, todas las leyes que, conforme a la Sección VII, se hallen ya en estado de publicar y circular; ejecutarlas, hacerlas ejecutar, expidiendo los reglamentos especiales que sean necesarios para su ejecución".

b) *Actividad de colegislación.* El Poder Ejecutivo participa en el ejercicio de la función legislativa a través de la iniciativa, del poder de observación de los proyectos de ley sancionados que le remita el Poder Legislativo y a través de la promulgación de las leyes. Estas potestades de colegislación han resultado reforzadas en las reformas constitucionales de 1967 y de 1997:

- porque se estableció el instituto de la declaración de urgente consideración de un proyecto de ley, declaración que da a la iniciativa del Poder Ejecutivo una eficacia superior a lo normal, desde que bastaría el vencimiento de los plazos sin pronuncia-

miento de las Cámaras para que se considere fictamente aprobado el proyecto del Poder Ejecutivo.

- también se ha reforzado el valor de las intervenciones del Poder Ejecutivo en el trámite de la legislación, en el art. 139, que fija un plazo perentorio de 30 días a la Asamblea General, vencido el cual se consideran aceptadas las observaciones del Poder Ejecutivo, sin que ese efecto pueda evitarse si no se obtiene un rechazo expreso por una mayoría especial de la Asamblea General computada de manera especialmente exigente. Me remito al respecto a las explicaciones dadas en el Capítulo V, § 59.

- en tercer término, también resulta reforzada la participación colegisladora del Poder Ejecutivo, aumentando los casos de iniciativa privativa del Poder Ejecutivo.

c) *Atribuciones especiales de administración activa.* Me refiero a las que están enunciadas una por una, fuera de la enunciación genérica que lo configura como ejecutor de la legislación. Por ejemplo, las atribuciones de proveer empleos, de destituir, de conceder ascensos militares, de nombrar personal consular y diplomático, de dar retiros y arreglar las pensiones, de designar al Fiscal de Corte y a los demás Fiscales, de recibir Agentes Diplomáticos y autorizar el ejercicio de sus funciones a los Cónsules extranjeros, etc. Son competencias de administración activa, en que el Poder Ejecutivo actúa como órgano que administra. Estas competencias las tiene independientemente de lo que disponga la ley, directamente por mandato constitucional, por eso es que se justifica que figuren aparte del ordinal 4º que le da su carácter general de ejecutor de la legislación.

d) *Atribuciones de control.* Fuera del art. 168, además, se le confieren al Poder Ejecutivo otra serie de atribuciones, ya no de administración activa sino de control de la actividad administrativa realizada por otros órganos que no dependen jerárquicamente del Poder Ejecutivo sino que están descentralizados. Estas potestades de control han sido también aumentadas en la Constitución de 1967 siguiendo la idea general de que el orden económico y financiero del país, y especialmente del Estado, es materia de responsabilidad del Poder Ejecutivo.

Tratándose de los Entes Autónomos comerciales e industriales y en general de todos aquellos que no sean de enseñanza, el artículo 197 otorga al Poder Ejecutivo un control de conveniencia y de legalidad de la gestión de los jefes de esos Entes. Como no están subordinados jerárquicamente al Poder Ejecutivo, ese control no puede traducirse simplemente en que el Poder Ejecutivo les ordene corregir su gestión de determinada manera o que sustituya su voluntad en la adopción de decisiones.

Tiene que entablarse un procedimiento en que, entre el Poder Ejecutivo y el Directorio o Director General, hay una posición igualitaria, no hay ninguno que pueda mandar sobre el otro y en definitiva, la última palabra le corresponderá a un tercer órgano (el Senado), que decidirá quién tiene razón de los dos en la apreciación de conveniencia o ilegalidad de la gestión.

Dice el artículo 197, en efecto:

"Cuando el Poder Ejecutivo considere inconveniente o ilegal la gestión o los actos de los Directorios o Directores Generales, podrá hacerles las observaciones que crea pertinentes, así como disponer la suspensión de los actos observados.

En caso de ser desatendidas las observaciones, el Poder Ejecutivo podrá disponer las rectificaciones, los correctivos o remociones que considere del caso, comunicándolos a la Cámara de Senadores, la que en definitiva resolverá. Se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 198".

Este sistema, comparado con el de la Constitución de 1952, es mucho más intenso en cuanto al control porque bajo las normas de 1952 el Poder Ejecutivo *sólo podía proponer* al Senado y el Senado debía decidir por una mayoría especial de $\frac{3}{5}$ de votos del total de componentes, de modo que si no se conseguía esa mayoría la situación quedaba como antes, el Directorio del Servicio Descentralizado o del Ente Autónomo continuaba con su gestión aunque el Poder Ejecutivo considerara que era inconveniente o ilegal. Desde la Constitución de 1967, en cambio, la decisión del Senado es la última palabra, es una decisión definitiva, no requiere una mayoría especial, de modo que basta que haya una mayoría simple de presentes para que se le pueda dar la razón al Poder Ejecutivo (o al Ente, por supuesto); y el Poder Ejecutivo puede tomar medidas eficaces antes de la decisión del Senado (pues *puede disponer la suspensión del acto observado* mientras se tramita el procedimiento que termina en la decisión definitiva del Senado) sin perjuicio de que el Senado, en definitiva, pueda opinar de otra manera y dejarlas sin efecto.

También pueden incluirse entre estas facultades de control del Poder Ejecutivo la de reemplazar transitoriamente a los miembros de los Directorios o Directores Generales a que se refiere el artículo 198, la de recibir la rendición de cuentas de la gestión de los jefes de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados (artículo 193), y respecto de los Gobiernos Departamentales la atribución de apelar, ante la Cámara de Representantes, dentro de los 15 días de su publicación en el Diario Oficial, por razones de interés general, los decretos de los Gobiernos Departamentales que crean o modifican impuestos (artículo 300).

También, aunque en un grado menor, se puede señalar como control del Poder Ejecutivo sobre los Entes no sometidos a su jerarquía, la posibilidad de acompañar proyectos sustitutivos de Presupuesto, pero digo que es un control menor en cuanto a su intensidad porque ese proyecto sustitutivo se agrega y no sustituye (a pesar de su nombre) al proyecto original. Los Entes Autónomos de enseñanza, el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, etc. (artículo 220 de la Constitución) proyectan sus presupuestos y los cursan por intermedio del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo. El Poder Ejecutivo, en ocasión de servir de órgano de enlace entre el que tiene iniciativa y el que tiene la decisión, tiene derecho de acompañar un proyecto modificativo, pero no puede impedir el curso del proyecto original; por eso es una forma de control mucho menos intensa, mucho más leve que las anteriormente señaladas.

Tratándose de los Entes industriales o comerciales, en cambio, el Poder Ejecutivo es el que aprueba en definitiva los actos jurídicos de importancia: de acuerdo al artículo 63, el Estatuto de los funcionarios de los Entes Autónomos comerciales e industriales; y de acuerdo al artículo 221, el Presupuesto de los Entes Autónomos y de los

Servicios Descentralizados industriales o comerciales. En caso de discrepancia en cuanto al presupuesto entre el Poder Ejecutivo y el Directorio del Ente, se considera aprobada la opinión del Poder Ejecutivo, si la Asamblea General no se expide dentro del plazo de 40 días, por $\frac{2}{3}$ de votos del total de sus componentes. Como es difícil que se obtenga esa mayoría en 40 días en asuntos como éstos, lo más probable es que resulte aprobado el presupuesto como lo quería el Poder Ejecutivo (artículo 221, antepenúltimo inciso). Si bien, teóricamente, hay una paridad entre la posición del Ejecutivo y la del Directorio del Ente y quien resuelve es la Asamblea General, como para resolver se requiere una mayoría muy fuerte y se establece un plazo perentorio y se dice que si se pasa el plazo sin obtenerse esa mayoría se considerará aprobado el proyecto del Poder Ejecutivo, queda desequilibrada a favor del Poder Ejecutivo la probabilidad de que su opinión resulte triunfante. Todo esto hace que el órgano Poder Ejecutivo ocupe en los asuntos económico-financieros una posición capital dentro de la organización total del Estado y no solamente dentro de la organización del Estado Central; respecto de las otras personas jurídicas estatales el Poder Ejecutivo actúa en estas materias como órgano, por lo menos, de control.

211. Los Ministros

Vamos a descender ahora del órgano supremo del Poder Ejecutivo a los órganos subordinados del Poder Ejecutivo. En primer grado, aparecen *los Ministros*, o más técnicamente, los órganos *Ministerios*.

Los Ministros tienen una posición constitucional doble: por un lado, integran el órgano Poder Ejecutivo por la vía del Consejo o del acuerdo pero, por otro lado, constituyen órganos unipersonales que pueden tomar decisiones con prescindencia del Presidente de la República. En esta segunda posición, los Ministros actúan como titulares de órganos subordinados jerárquicamente al Poder Ejecutivo (no al Presidente de la República sino al Poder Ejecutivo). Cuando la decisión del Poder Ejecutivo se toma en acuerdo, esa subordinación no resulta tan clara porque, como en el acuerdo participa el Ministro, sin su voluntad no se podrá modificar lo resuelto por el Ministro solo, como titular del órgano unipersonal Ministerio; pero como existe además otra forma de funcionamiento (que es el Consejo de Ministros) en la cual el Ministro de que se trate puede quedar en minoría (se puede resolver contra el voto del Ministro) esa subordinación jerárquica es real y efectiva.

Si el Ministro expide un acto administrativo, cualquier interesado puede recurrir para ante el superior jerárquico, que es el Poder Ejecutivo. Si el Poder Ejecutivo al resolver ese recurso funciona en acuerdo, entonces, no se podrá modificar el acto administrativo del Ministro sin acuerdo del propio Ministro. Pero, como también puede funcionar en Consejo, esa subordinación jerárquica es real y efectiva, no solamente teórica, porque cuando funciona en Consejo podrá quedar en minoría la opinión de ese Ministro y revocarse lo resuelto a pesar de que el Ministro no haya cambiado de opinión. En la Constitución de 1952, como no había Consejo de Ministros, el Ministro tenía una ventaja cuando se recurría de sus decisiones ante el Poder Ejecutivo; sin su acuerdo no se podía revocar lo que él mismo había resuelto en primera instancia. El Consejo Nacional de Gobierno quedaba obligado a optar entre mantener la resolución o cambiar de Ministro. Con el sistema vigente es posible que sin necesidad de cambiar el Minis-

tro la opinión de ese Ministro resulte vencida en votación mayoritaria y si el asunto no es suficientemente importante como para que el Ministro, entonces, renuncie, se puede conservar el Ministro y modificar la decisión tomada en un caso.

212. Atribuciones de los Ministros

El art. 181 de la Constitución regula la competencia del órgano Ministerio como órgano unipersonal subordinado al Poder Ejecutivo. Dice que: "*Son atribuciones de los Ministros, en sus respectivas carteras*" (la cartera ministerial es el conjunto de materias que le corresponden de acuerdo a esa distribución que se podía hacer por ley aunque luego, se podía redistribuir por decreto del Poder Ejecutivo adoptado en Consejo de Ministros) "*y de acuerdo con las leyes y las disposiciones del Poder Ejecutivo*:"

1º) *Hacer cumplir la Constitución, las leyes, decretos y resoluciones*". Esta disposición, al sujetar la actuación del órgano Ministerio no solamente a la Constitución y a la ley —como es obvio, desde que es un órgano de administración—, sino también a los decretos y a las resoluciones del Poder Ejecutivo, lo define como subordinado jerárquicamente al Poder Ejecutivo: no sólo debe cumplir las reglas de Derecho (Constitución, leyes y decretos) sino también las resoluciones particulares que tome el Poder Ejecutivo por sobre el Ministro.

"2º) *Preparar y someter a consideración superior*" (confirmación de la posición jerárquicamente subordinada en que se encuentra el Ministro: ¿Qué quiere decir "a consideración superior"? A consideración del Poder Ejecutivo, que es el órgano superior del Ministerio), "*los proyectos de ley, decretos y resoluciones que estimen convenientes*". Cada Ministro, por un lado, dicta resoluciones ministeriales pero, por otro lado, también tiene derecho de proponer al Poder Ejecutivo, a su superior, proyectos de ley, decreto y resolución. Cuando dice "proyectos de ley" muestra que el Ministro por sí solo no puede presentar un proyecto de ley al Parlamento sino que tiene que someterlo previamente al Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que después de que el Poder Ejecutivo resuelva hacer suyo un proyecto de ley propuesto por el Ministro, funcione el art. 133 que dice que la iniciativa del Poder Ejecutivo en materia de legislación se hace por medio de sus Ministros. De modo que cuando a un Ministro se le ocurre una innovación legislativa tiene que plantearla primeramente en el Poder Ejecutivo, es decir llevarla al acuerdo con el Presidente de la República o plantearla en Consejo de Ministros y solamente si este órgano Poder Ejecutivo, superior jerárquico del Ministro, está de acuerdo, adopta el texto del mensaje que acompañará al proyecto y luego, por intermedio del Ministro se comunica la iniciativa a la Presidencia de la Asamblea General para que funcione el procedimiento de formación de la ley. El Ministro puede asistir a las sesiones de las Cámaras y de las Comisiones, defender ese proyecto, pero no puede presentar proyectos nuevos por sí mismo. Los Ministros tienen voz en la Asamblea General, en las Cámaras, en la Comisión Permanente y en las Comisiones internas del Poder Legislativo pero no tienen derecho de iniciativa; por su intermedio se ejercita el derecho de iniciativa legislativa que tiene el Poder Ejecutivo. Eso resulta del art. 181, ordinal 2º, que acabamos de ver y del art. 180 que dice: "Los Ministros podrán asistir a las sesiones de la Asamblea General, de cada Cámara, de la Comisión Permanente y de sus respectivas comisiones internas, y tomar parte en sus deliberaciones, pero no tendrán voto".

"3º) *Disponer, en los límites de su competencia, el pago de las deudas reconocidas del Estado*". Esta disposición, como dice "en los límites de su competencia", no impide que se instituyan por ley otros ordenadores de pagos. La disposición del pago de una deuda reconocida, en principio, le corresponde al Ministro pero la competencia del Ministro se puede limitar por ley o por reglamento en virtud de que dice "en los límites de su competencia", lo cual es razonable, pues si no, la cantidad de órdenes de pago que tendrían que firmar los Ministros, les tomaría demasiado tiempo.

"4º) *Conceder licencias a los empleados de su dependencia*". Aquí, lamentablemente, no dice "en los límites de su competencia", así que no se puede atribuir a otro órgano esta competencia. No puede otorgar una licencia directamente el Poder Ejecutivo ni tampoco puede otorgar una licencia a título de competencia propia, un órgano subordinado al Ministro. La dificultad práctica de que tenga que tratar las licencias el Ministro en toda la República se puede obviar por la vía de la delegación, pero cuando actúe el delegatario lo hará en nombre del Ministro, la resolución se considerará una resolución ministerial; aunque esté firmada por un delegatario, la responsabilidad de todas las licencias que se otorguen a cualquier funcionario de las dependencias del Poder Ejecutivo será del Ministro respectivo.

"5º) *Proponer el nombramiento o destitución de los empleados de sus reparticiones*". El Ministro tiene un derecho de propuesta. Ese derecho de propuesta no significa una gran suma de discrecionalidad, porque los nombramientos están intensamente reglados, hay normas del Estatuto de los funcionarios y reglamentaciones de ese Estatuto que imponen para determinados casos que si se quiere proveer un cargo se nombre, por ejemplo, al que tenga mayor puntaje de calificación o al que tenga mayor antigüedad calificada o al que gane un concurso, de modo que este derecho de propuesta no significa que pueda elegir a su arbitrio a quien va a proponer para hacer la designación. Pero tiene un valor jurídico importante: cualquiera sea el procedimiento que corresponda aplicar según las leyes y reglamentos, antes de hacer el nombramiento, el Ministro respectivo es responsable de controlar si se han cumplido las leyes y reglamentos que indican a quién hay que proponer. Tiene que existir ese acto jurídico de propuesta, tiene que llevarse la propuesta por el Ministro correspondiente al Poder Ejecutivo (al acuerdo o al Consejo de Ministros). No se podría, por consiguiente, designar en Consejo de Ministros un funcionario de un Ministerio contra la opinión del Ministro en cuanto a si corresponde o no proponer a esa persona, porque hay un derecho de propuesta del órgano Ministerio. Lo mismo ocurre con la destitución.

"6º) *Vigilar la gestión administrativa y adoptar las medidas adecuadas para que se efectúe debidamente e imponer penas disciplinarias*". Aquí también la aplicación de penas disciplinarias está atribuida sin decir "en los límites de su competencia"; por consiguiente, la única manera de que sea legítima la imposición de penas disciplinarias por órganos subordinados a los Ministros es la vía de la delegación, tienen que ser tomadas en nombre del Ministerio y previa resolución delegatoria del ejercicio de esa atribución en el subordinado. Además, inversamente, esto impide que el Poder Ejecutivo adopte medidas disciplinarias respecto de los funcionarios dependientes de los Ministerios. El Poder Ejecutivo podrá entender en esta materia, solamente en segunda instancia, por la vía de los recursos, o cuando la pena a aplicar sea la destitución, porque la destitución está expresamente atribuida —como ya vimos— por el art. 168-10º, al Poder Ejecutivo. Las demás sanciones (por ejemplo, una suspensión, una amo-

nestación) tendrán que ser adoptadas por el Ministro o, en nombre del Ministro, por un delegatario del Ministro. Si la aplicara directamente el Poder Ejecutivo sería un acto inconstitucional y el interesado podría recurrir y obtener que se anulara. Es una atribución desconcentrada, que le compete al órgano subordinado Ministerio y no al jerarca Poder Ejecutivo.

"7°) *Firmar y comunicar las resoluciones del Poder Ejecutivo*". Esto señala cómo funciona el órgano Poder Ejecutivo. El órgano Poder Ejecutivo funciona al revés de lo que es ordinario que pase en los órganos colegiados. Normalmente, los órganos colegiados se relacionan con el exterior a través del Presidente del órgano.

La comunicación, por ejemplo, de una resolución del Consejo de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración lleva la firma del Decano, del Presidente del órgano. En cambio, en el Poder Ejecutivo, tanto cuando actúa en forma de acuerdo como cuando actúa en forma de Consejo de Ministros, la comunicación se hace por el Ministerio correspondiente y no por el Presidente. Gráficamente podría decirse que es un sistema "en negativo"; el Poder Ejecutivo funciona exactamente al revés que lo que es normal en los órganos colegiados.

Los ordinales siguientes (el 8° y el 9°) fueron agregados en 1967. En las anteriores Constituciones (desde 1918) este artículo terminaba en el ordinal 7°.

"8°) *Ejercer las demás atribuciones que les cometan las leyes o las disposiciones adoptadas por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 160.*" Se había discutido bajo las Constituciones de 1918, 1934 y 1952, si se podía por ley atribuir nuevas competencias a los Ministros como órganos unipersonales o si los Ministros sólo podían tener las atribuciones expresadas en los siete ordinales que acabamos de examinar. Mientras se discutía eso, muchas leyes habían atribuido expresamente —sobre todo, por ejemplo, al Ministro de Salud Pública—, una serie de competencias que no estaban en la Constitución. Además, era también frecuente que el Poder Ejecutivo mismo, frente a un caso en el cual la Constitución y la ley no dijeran que la decisión tenía que ser tomada por el propio órgano jerarca Poder Ejecutivo, le encargara, le cometiera, le encomendara al Ministro tomar determinadas decisiones. Las dos posibilidades, que fuera la ley o que fuera el propio Poder Ejecutivo, eran de dudosa legitimidad constitucional porque la Constitución enunciaba del 1° al 7°, en forma que parecía taxativa, las atribuciones de los Ministros como órganos unipersonales. La Constitución de 1967 solucionó el problema en el sentido de la mayor flexibilidad, pero le impuso una garantía formal, la de que cuando se trata de nuevas atribuciones de los Ministros no establecidas por ley, el Poder Ejecutivo tenga que actuar en Consejo de Ministros.

En resumen, los Ministros tienen además de las atribuciones a texto expreso de la Constitución, las que les señale la ley y las que les señale el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros.

Esto vale, se trate de desconcentración o se trate de delegación. Supongamos que se dicta una nueva ley, en la cual no dice concretamente qué órganos deberán tomar las medidas de ejecución de esa ley. De acuerdo a la Constitución esas medidas de ejecución le corresponderán, entonces, al Poder Ejecutivo (art. 168, inciso 4°) y a los Ministros (art. 181, inciso 1°). Esos son los órganos que, en principio, tienen que hacer

cumplir las leyes. Pero ¿cómo se distribuyen entre esos dos órganos las atribuciones concretas para ejecutar la ley? Lo puede hacer el propio Poder Ejecutivo, diciendo que tales cosas las hará él mismo y que tales otras serán atribuciones de los Ministros. Para hacer esto, para decir que serán atribuciones de los Ministros, para colocarlas en la competencia desconcentrada de los Ministros, el Poder Ejecutivo tiene que actuar en Consejo de Ministros. Si, en cambio, la ley dice concretamente que tal atribución le corresponderá al Poder Ejecutivo (es decir, no simplemente que se deben tomar decisiones sino que *el Poder Ejecutivo* debe tomar decisiones), esa competencia del Poder Ejecutivo podrá también ser ejercida por el Ministro pero solamente mediante la vía de la delegación; y esta delegación ha de hacerse también en Consejo de Ministros.

Vean, así, que el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros puede hacer dos cosas: o bien poner en la competencia del Ministro una determinada atribución o bien delegar en el Ministro una atribución que corresponda a la competencia —y que permanece en la competencia— del Poder Ejecutivo.

Hay diferencia práctica entre un caso y el otro. Si se pone en la competencia del Ministro la atribución, el Ministro la ejercerá en nombre propio y si perjudica a alguien, corresponderá el recurso de revocación y, en subsidio, el recurso jerárquico para ante el Poder Ejecutivo. Mientras que en el otro caso, de que el Ministro ejerce una atribución delegada, la resolución la firmará el Ministro pero la firmará por delegación, en nombre del Poder Ejecutivo; se considerará, de entrada, como una resolución imputable al Poder Ejecutivo y, por consiguiente, no corresponderá el recurso jerárquico porque el Poder Ejecutivo no tiene por encima ningún jerarca, bastará el recurso de revocación, que lo resolverá el Poder Ejecutivo.

"9°) *Delegar a su vez por resolución fundada y bajo su responsabilidad política, las atribuciones que estimen convenientes*". Esta delegación se hace "a su vez": es decir, se hace sobre la base de que exista algún acto jurídico que le permita al Ministro ejercer la atribución que trata luego de delegar. Ese acto jurídico previo puede ser la propia Constitución, puede ser una ley, puede ser un acto del Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros —según ya vimos— y, en este último caso, puede ser o un reglamento o una resolución delegatoria, una resolución que delegue en el Ministro el ejercicio de alguna de las atribuciones del Poder Ejecutivo. Por eso este "delegar a su vez" puede ser o una subdelegación o una delegación de una atribución primaria, propia del Ministro.

Esta delegación ministerial puede hacerse, a diferencia de la delegación del Poder Ejecutivo que tiene que hacerse en los Ministros, en cualquier órgano, no hay en la Constitución ninguna limitación; pero como esta atribución del ordinal 9° está contenida en el artículo que comienza diciendo que "son atribuciones de los Ministros, en sus respectivas carteras y de acuerdo con las leyes y las disposiciones del Poder Ejecutivo", puede regularse el ejercicio de esa atribución de delegar, tanto por las leyes como por las disposiciones del Poder Ejecutivo. Puede, por consiguiente, mediante leyes ponerse limitaciones a los Ministros en cuanto a cuál va a ser el órgano en que podrán delegar; y puede también establecerse limitaciones por acto del Poder Ejecutivo. Lo que no podría hacerse, ni por ley ni por acto del Poder Ejecutivo, sería restringirle el ámbito de las atribuciones delegables, porque la Constitución dice "las atribuciones que estimen convenientes", que estimen convenientes los Ministros y no la ley ni el

Poder Ejecutivo. Se podrá, por lo tanto, regular el ejercicio de esa atribución de delegar pero nunca excluir de la delegabilidad atribuciones que la propia Constitución no excluye de la delegabilidad.

213. Los Subsecretarios

Los Ministros tienen una correspondencia biunívoca con sus Subsecretarios: tienen un Subsecretario cada uno. Los proyectos que admitían la posibilidad de que hubiera varios Subsecretarios por cada Ministro no resultaron aprobados en los plebiscitos de 1966 y de 1994. La fórmula actual es igual a la de las Constituciones anteriores desde el año 1934: cada Ministro tiene su Subsecretario. El Subsecretario es nombrado por el Poder Ejecutivo y como todos los nombramientos del Poder Ejecutivo se hace a propuesta del Ministro (es lo que dice el artículo 183), pero además, tiene la particularidad de que cesa con el Ministro. Por cualquier motivo que cese el Ministro, automáticamente, queda cesante el Subsecretario. Hay, por lo tanto, una especie de solidaridad jurídica necesaria entre el Ministro y su Subsecretario. Por ejemplo, el Ministro se muere y el Subsecretario, aunque no se muera, queda cesante; el Ministro renuncia, cuando le aceptan la renuncia al Ministro, queda cesante el Subsecretario aunque él no haya renunciado. Claro que eso ocurre —como dice la Constitución— salvo nueva designación. No hay ningún inconveniente en que el Ministro que venga a sustituir al anterior designe al mismo Subsecretario, pero se produce un intervalo. La nueva designación es una *nueva* designación.

El art. 184 da a los Subsecretarios la posibilidad de desempeñar interinamente el Ministerio pero no se la da como un derecho sino que existe simplemente la posibilidad de que el Presidente de la República (no el Poder Ejecutivo sino el Presidente de la República, es decir, el órgano unipersonal Jefatura del Estado) lo designe como Ministro interino durante la licencia del Ministro titular, pero el Presidente de la República también puede optar por la otra posibilidad: encargarle el interinato a otro de los Ministros, es decir, poner un Ministro a cargo de dos carteras en vez de encargar de la cartera al Subsecretario respectivo.

No se prevé en la Constitución qué ocurre cuando no se trata de licencia sino de algún otro motivo que haga necesaria la sustitución del Ministro. Por ejemplo, que el Ministro sea hermano del aspirante a concesionario de un servicio público; está impedido por una razón de parentesco y, entonces hay que subrogarlo. Esa subrogación no está resuelta en este art. 184 y la solución que se admite es que en ese caso necesariamente tiene que hacerse en otro Ministro, no puede el Subsecretario subrogar al Ministro, lo cual es razonable porque, salvo el caso de licencia, los demás motivos que impiden actuar al Ministro son motivos que lo hacen sospechoso o de parcialidad o de algún hecho que justifique que no intervenga y, por ende, también resulta peligroso que intervenga una persona que se supone vinculada política y personalmente al Ministro, como sería el Subsecretario. Si hay razones para que no intervenga el Ministro también se transmiten esas razones al Subsecretario, salvo el caso de licencia en que pasa al revés, pues si alguien está con licencia lo ideal es que sea suplido por una persona cuya gestión sea lo más parecida posible a la de quien está con licencia, para que no se produzcan vaivenes o saltos bruscos en la administración. Por eso la Constitución ha resuelto bien el problema diciendo que en caso de licencia podrá subrogarlo

otro Ministro o el Subsecretario, pero que en los demás casos no funciona ese artículo y debe entenderse que la subrogación o la sustitución del Ministro tiene que hacerse con otro Ministro y no con el Subsecretario.

214. Responsabilidad de los Ministros por delito

El art. 178 dice que: "Los Ministros de Estado gozarán de las mismas inmunidades y les alcanzarán las mismas incompatibilidades y prohibiciones que a los Senadores y Representantes en lo que fuere pertinente...". Esta frase "en lo que fuere pertinente" hace necesario examinar las demás disposiciones constitucionales y los principios generales del Estado de Derecho para interpretar el alcance de la extensión de las inmunidades parlamentarias a los Ministros.

1º) La extensión de la irresponsabilidad del art. 112 a los Ministros haría que los actos administrativos acordados por los Ministros, que son evidentemente la expresión de su voto y de su opinión, no los hagan responsables ni penal ni civilmente. Pero el artículo 179 que viene a continuación —disposición expresamente referida a los Ministros, de carácter especial y de fecha posterior respecto del art. 178, pues su texto fue votado expresamente en el plebiscito de 1996— establece claramente la responsabilidad de los Ministros por los actos administrativos que con su voto expida el Poder Ejecutivo o que expidan como autoridades desconcentradas (ambas hipótesis están aludidas en sendos incisos del art. 179, que adquiere así un sentido claro, a partir de la reforma de 1997, para la interpretación contextual del art. 178). El citado artículo siguiente, art. 179, dice actualmente en su primer párrafo: "El Ministro o Ministros serán responsables de los decretos y órdenes que firmen o expidan con el Presidente de la República, salvo el caso de resolución expresa del Consejo de Ministros en el que la responsabilidad será de los que acuerden la decisión, haciéndose efectiva de conformidad con los artículos 93, 102 y 103." De modo que la irresponsabilidad del art. 112, cede ante la afirmación precisa de que los Ministros son responsables de los actos que expidan junto con el Presidente de la República o en Consejo de Ministros, pero en este último caso, como la resolución puede tomarse incluso contra la voluntad del Ministro correspondiente, se deja a salvo el caso de que haya votado en contra. Esta circunstancia es la que hace necesario que en las votaciones del Consejo de Ministros se deje constancia en actas de quiénes son los que votan en un sentido o en otro pues puede haber un problema de responsabilidad, es decir que la responsabilidad no es por firmar sino por contribuir a que se dicte la decisión. Normalmente es la firma pero si es en Consejo de Ministros es el voto.

El segundo párrafo del mismo artículo aclara que: "Los Ministros no quedarán exentos de responsabilidad por causa de delito aunque invoquen la orden escrita o verbal del Presidente de la República o del Consejo de Ministros", es decir que la eximente de responsabilidad llamada "obediencia debida", que favorece a los funcionarios subordinados cuando cometan un delito por orden superior, no alcanza a los Ministros. El Ministro es un funcionario subordinado al Poder Ejecutivo, pero si el Consejo de Ministros, contra su voto, resuelve algo que es delictivo, el Ministro no está obligado a cumplirlo. La línea jerárquica tiene la salvedad de que si lo que se ordena es delito no está obligado porque respondería lo mismo, no le valdría invocar la orden del supe-

rior para eximirse de la responsabilidad. Se trata del caso limite de un principio general según el cual la obediencia debida funciona como eximente con mayor efecto cuanto menor es la jerarquía del funcionario. Los funcionarios de los últimos grados del escalafón pueden excusarse de la responsabilidad penal invocando la orden superior, pero a medida que se va subiendo en el grado del escalafón va siendo cada vez mayor el margen de control que tienen que hacer de las órdenes superiores en cuanto a si son delito o no; y al llegar a los Ministros ese control es total: los Ministros no pueden salvarse de la responsabilidad por delito invocando orden superior. Por supuesto, tampoco pueden invocar, mucho menos pueden invocar la orden del Presidente de la República solo, porque ni siquiera es superior del Ministro; si no pueden invocar la orden del Poder Ejecutivo ni del Consejo de Ministros, menos pueden invocar la orden del Presidente solo que como Jefe de Estado los nombra y los separa pero no está en una relación de jerarquía respecto de los Ministros.

En el régimen constitucional vigente, pues, la interpretación armónica de los arts. 178 y 179 lleva a distinguir entre los votos y opiniones que no se hayan traducido en actos jurídicos, y los votos y opiniones que hayan integrado el procedimiento de formación de la voluntad del órgano Poder Ejecutivo, alcanzando a configurar un acto jurídico perfecto. La irresponsabilidad del art. 112 sólo sería pertinente si el voto u opinión del Ministro, emitido en el ejercicio de sus funciones, no configurase un acto jurídico perfecto (por ejemplo, las opiniones expresadas al tratar un asunto en el acuerdo con el Presidente de la República o en sesión del Consejo de Ministros sin que resultaran incorporadas al texto del acto expedido, o los votos emitidos en Consejo de Ministros que por no ser mayoritarios no hubieran perfeccionado una decisión, o las opiniones vertidas en sesión de una Cámara o de la Comisión Permanente). Esta interpretación se refuerza comparando el art. 178 con el 171: para los Ministros dice el 178 "en lo pertinente", para el Presidente de la República no lo dice; el peligro de desbordes del Poder Ejecutivo generados por la irresponsabilidad del Presidente de la República por los votos y opiniones emitidos en ejercicio de sus funciones estará conjurado por la responsabilidad ministerial, como ocurría en los tiempos de los reyes irresponsables con la responsabilidad de sus ministros consejeros.

2º) La extensión a los Ministros, *en lo pertinente*, de las inmunidades de arresto (art. 113) y de procesamiento (art. 114) también exige un análisis que señale en qué aspectos es pertinente la aplicación de las disposiciones establecidas en dichos artículos, cuando la imputación de delito se hace a un Ministro. En ese análisis debe tenerse presente que el inciso segundo del mismo art. 178 que proclama en su inciso primero la referida extensión, dice así: "No podrán ser acusados sino en la forma que señala el artículo. 93 y, aún así sólo durante el ejercicio del cargo...". La norma análoga para el Presidente de la República (art. 172) continúa diciendo: "o durante los seis meses siguientes a la expiración del mismo", pero en el caso de los Ministros, faltando la mención de esos seis meses, aparentemente bastaría aceptar la renuncia de un Ministro para que no pudiera ser acusado por los delitos que hubiera cometido cuando era Ministro. Evidentemente esta disposición *no* puede ser interpretada como lo acabamos de hacer porque ello equivaldría a decir que los Ministros pueden hacer cualquier cosa impunemente. Por eso no tenemos más remedio que apartarnos un poco del tenor literal de este artículo, para armonizarlo con los principios generales de nuestro sistema constitucional, y entender que concluido el ejercicio de su cargo el

Ministro también podrá ser acusado, pero con la diferencia de que ya no será con los procedimientos del art. 93.

No es fácil aplicar a los Ministros lo dispuesto en aquellos arts. 113 y 114, que condicionan el arresto y el procesamiento a la anuencia de su respectiva Cámara, porque los Ministros no son miembros de ninguna Cámara, y por lo tanto ¿cuál sería el órgano que autorizará su arresto?, ¿qué órgano determinará si la acusación es de buena o mala fe? Una solución podría ser la de que fuera el Consejo de Ministros, ya que es el órgano que integran los Ministros; otra solución sería la de que fuera un órgano del Poder Legislativo y otra solución sería la de que "lo pertinente" de los arts. 113 y 114 es la regla de que los Ministros gozan de inviolabilidad hasta que son suspendidos en sus funciones, pero que la suspensión y sometimiento al Poder Judicial (art. 114 *in fine*), procede en el marco del inciso segundo del art. 178, esto es, si la Cámara de Representantes lo acusa (por cualquier delito, ya que el art. 178 no se remite a los motivos enunciados en el art. 93 sino a "la forma que señala el artículo 93") por el voto de $\frac{2}{3}$ de sus componentes y queda el Ministro suspendido en sus funciones (art. 178 *in fine*). En puridad, esas tres posibles soluciones pueden armonizarse, admitiendo que, por la mayoría especial de $\frac{2}{3}$ (arts. 114 y 178), tanto el Consejo de Ministros como la Cámara de Representantes pueden expedir un acto jurídico equivalente al desafuero del Ministro, esto es, suspenderlo y ponerlo a disposición del Poder Judicial permitiendo su arresto y su procesamiento. Inclusive cabe plantearse si el Ministro que sea Senador o Representante (y que por ser Ministro esté suspendido en sus funciones legislativas conforme al inciso segundo del art. 122) puede también ser desaforado por su respectiva Cámara.

De la armonización de esas soluciones, surge lo siguiente:

a) en la hipótesis de arresto de un Ministro infraganti delito se deberá dar cuenta inmediata al Consejo de Ministros con la información sumaria del hecho, aplicando el art. 113.

b) ningún Ministro puede ser procesado por el Poder Judicial si el Consejo de Ministros (arts. 114 en lo pertinente y 178 inciso primero) o la Cámara de Representantes (arts. 93 en lo pertinente y 178 inciso segundo) no resuelven, por $\frac{2}{3}$ de votos del total de componentes del órgano, que hay lugar a la formación de causa.

c) esa resolución del Consejo de Ministros o de la Cámara de Representantes determina que el Ministro imputado quede suspendido en sus funciones y a disposición del Poder Judicial (arts. 114 en lo pertinente y 178).

Parece razonable interpretar que las atribuciones sobre desafuero de legisladores conferidas a la Cámara que integren puedan ser ejercidas, en el caso de los Ministros, por el órgano colegiado que éstos integran. Pero ello no significa que contando con la complacencia del Poder Ejecutivo un Ministro delincuente pueda continuar impunemente en el ejercicio de su cargo y no pueda ser arrestado y procesado; pues el mismo art. 178 termina con la siguiente oración: "Cuando la acusación haya reunido los dos tercios de votos del total de componentes de la Cámara de Representantes, el Ministro acusado quedará suspendido en el ejercicio de sus funciones." Es decir que si se imputa un delito a un Ministro, o si se arresta a un Ministro infraganti delito, corresponderá dar cuenta a la Cámara de Representantes, como si se tratara de un di-

putado, y esta Cámara decidirá si hay lugar a la formación de causa (art. 93 *in fine*, aplicable por expresa remisión del art. 178 a la "forma" del art. 93 cualquiera fuere la gravedad del delito imputado) y en caso afirmativo, lo acusará ante el Senado; si la acusación se adopta por $\frac{2}{3}$ del total de componentes, el Ministro queda suspendido (art. 178 *in fine*) y estando suspendido queda a disposición del Poder Judicial (por aplicación del inciso primero del art. 178 en cuanto extiende a los Ministros "las mismas inmunidades" que tendría si fuera diputado, y del art. 114 *in fine* en cuanto señala que el diputado "suspendido en sus funciones" "quedará a disposición del Tribunal competente"). Si la acusación no reúne dichos $\frac{2}{3}$, el Ministro acusado no queda suspendido y prosigue el juicio ante el Senado hasta que llegue el momento en que el Senado vote si acoge la acusación, esto es, la pretensión de separación del cargo; si esta pretensión recoge los votos de $\frac{2}{3}$ de componentes del Senado, el Ministro queda separado del cargo (art. 102) y sujeto al proceso penal ante el Poder Judicial (art. 103).

Si la acusación no alcanza a los $\frac{2}{3}$ en la Cámara de Representantes y tampoco se alcanzan los $\frac{2}{3}$ para sentenciar la destitución en la de Senadores, el Ministro no puede ser sometido a juicio penal ante el Poder Judicial hasta que haya cesado por otra vía o hasta que el Consejo de Ministros lo desafuere declarándolo suspendido en sus funciones, en ejercicio de las atribuciones que los arts. 113 y 114 dan a las Cámaras y que pueden ser ejercidas respecto de los Ministros por el Consejo de Ministros.

La suspensión prevista en el art. 178 *in fine*, o la prevista en el art. 114, no es una sanción disciplinaria sino que es una suspensión preventiva; la opinión de la Cámara de Representantes no alcanza para sancionar porque es simplemente una acusación ante la Cámara de Senadores.

Durante el tiempo que está suspendido deberá ser sustituido en sus funciones por otro Ministro señalado por el Presidente de la República. Para este caso de suspensión no puede ser sustituido por el Subsecretario desde que la sustitución por el Subsecretario sólo está prevista en la Constitución para el caso de licencia. Ello es razonable, porque cuando se trata de suspensión es de presumirse que hay alguna sospecha sería contra el Ministro, pues $\frac{2}{3}$ de sus colegas o de la Cámara de Representantes lo ha acusado de delito; en esas circunstancias sería peligroso sustituirlo por una persona vinculada a ese Ministro desde que el Subsecretario ingresó a su propuesta. Es razonable, por lo tanto, que lo supla durante su suspensión otro Ministro y no el Subsecretario correspondiente. El Subsecretario, no obstante, sigue actuando como Subsecretario, porque los Subsecretarios cesan cuando cesa el Ministro pero no quedan suspendidos cuando se suspende al Ministro (art. 183, cese, y art. 184, licencia).

La suspensión termina cuando se vota en la Cámara de Senadores si se acoge la pretensión acusatoria formulada por la Cámara de Representantes. Si en esa votación no se obtienen $\frac{2}{3}$ de votos el Ministro vuelve a sus funciones; si se alcanza dicha proporción de $\frac{2}{3}$ la suspensión se transforma en separación definitiva, y entonces cesa también el Subsecretario automáticamente, aunque no hubiera sido culpable de delito, sin perjuicio de que se lo pueda volver a designar a propuesta del nuevo Ministro.

215. Responsabilidad civil de los Ministros

Hasta la reforma constitucional de 1967 no cabía duda de que el art. 25 también se aplicaba a los Ministros. El art. 25 —que ya estudiamos en el Capítulo IV, § 49— se refería al caso de daño causado a un tercero por un ente público. Cuando ese daño era causado por un funcionarios en ejercicio de sus funciones o en ocasión de ese ejercicio y había obrado con culpa grave o dolo, el ente público que hubiera indemnizado al particular perjudicado podía, a su vez, resarcirse de lo que pagó al tercero cobrándoselo al funcionario culpable. Si ese funcionario era un Ministro, el sistema funcionaba exactamente igual, bajo la Constitución de 1952, que si hubiera sido otro funcionario cualquiera. Desde 1967, en cambio, al extenderse, por el inciso primero del art. 178, las inmunidades parlamentarias a los Ministros, resulta aplicable en lo pertinente a los Ministros al art. 112 que dice que: "Los Senadores y los Representantes jamás serán responsables por los votos y opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones", de modo que en lo atinente a los votos y opiniones (por ejemplo, los votos en el Consejo de Ministros o las opiniones expresadas en el Consejo de Ministros o en acuerdo con el Presidente de la República o en actos administrativos dictados por el Ministro como órgano unipersonal), no les alcanzaría ninguna responsabilidad, "jamás" serían responsables ni penal ni civil ni administrativamente. Por consiguiente, el art. 25 solamente resultaría aplicable cuando se tratase de hechos del Ministro que no cupieran bajo la definición de "votos y opiniones emitidos durante el desempeño de sus funciones". Con esta interpretación, evidentemente serían muy pocas las situaciones en las cuales podría invocarse la responsabilidad civil de los Ministros. Es decir que el art. 25 de la Constitución, que permitía repetir contra el funcionario culpable del daño, en el caso de los Ministros no tendría prácticamente ocasión de aplicarse. Normalmente el Estado pagaría, pero no podría repetir contra el Ministro porque éste sería irresponsable de los votos y opiniones emitidos como tal. Únicamente cabría la acción de repetición del Estado contra el culpable del daño si el acto hubiera sido expedido en ejercicio de atribuciones delegadas, por un delegatario que no estuviera amparado por la irresponsabilidad.

Cabe, empero, otra interpretación, fundada en que la extensión a los Ministros de las inmunidades parlamentarias sólo vale, según el texto del inciso primero del art. 178, "en lo pertinente", expresión que, interpretada contextualmente con el texto que tenían los arts. 175 y 179 de la Constitución de 1967, permitía distinguir entre los votos y opiniones que no se hubieran traducido en actos jurídicos, y los votos y opiniones que hubieran integrado el procedimiento de formación de la voluntad del órgano Poder Ejecutivo, alcanzando a configurar un acto jurídico perfecto. Con esta segunda interpretación, el art. 25 resultará aplicable siempre que el daño haya sido causado por un acto jurídico del órgano unipersonal Ministerio o del Poder Ejecutivo con el voto favorable del Ministro de marra. La reforma constitucional de 1997 nos da un argumento decisivo a favor de esta última interpretación: al reunirse los anteriores arts. 175 y 179 en un solo artículo (el nuevo art. 179), éste resulta tener fecha posterior al art. 178, de modo que cualquier dificultad de armonización ha de resolverse con la primacía del nuevo art. 179 en su texto unificado por sobre el art. 178, que fue promulgado treinta años antes.

216. Los Ministros no tienen responsabilidad disciplinaria

En cuanto a la *responsabilidad disciplinaria*, los Ministros, en realidad, carecen de ella. Teóricamente, podría pensarse que el Poder Ejecutivo como jerarca de los Ministros pudiera tener potestad disciplinaria sobre los Ministros en cuanto funcionarios. Por ejemplo, un Ministro que se portara en forma desordenada en el ejercicio de sus funciones como Ministro, que perdiera expedientes que llevara a su casa para estudiarlos, quizá mereciera alguna observación por parte de su superior jerárquico que es el Poder Ejecutivo. Podría pensarse, por ejemplo, que en una sesión del Consejo de Ministros, un Ministro fastidiado porque un colega le ha perdido un expediente que tenía a estudio, propusiera que el Consejo resolviera amonestar a Fulano de Tal, uno de sus miembros, por su mal desempeño como funcionario, es decir, no por la actitud política que tome sino por su comportamiento como funcionario. Sin embargo, eso no es posible. No es posible porque la Constitución ha pensado que todo problema referente a la disciplina o al comportamiento de los Ministros pierde importancia ante la cuestión política de si conviene o no que el Ministro siga siéndolo. Cualquier medida que se tomara respecto de un Ministro, distinta de la separación del cargo por parte del Presidente de la República, tiene más inconvenientes políticos que lo que pudiera tener de conveniente como medida de orden administrativo. Un Ministro, por ejemplo, amonestado quedaría desprestigiado frente a la opinión pública, con la consiguiente disminución en el prestigio del gobierno en su conjunto. Entre el problema del efecto que le podría hacer a un Ministro una amonestación para que después se portara mejor y el problema del desprestigio en su conjunto de la actividad del gobierno, evidentemente, es mucho más importante esto último que lo primero. Si no fuera así, es decir, si la amonestación no se tradujera en el desprestigio del Ministro, si para la opinión pública esa amonestación fuera injustificada, entonces la consecuencia política sería todavía peor, no se desprestigiaría al Ministro pero se desprestigiaría al Presidente de la República y a los otros Ministros, es decir, los que hubieran votado la amonestación. Por eso, parece razonable la solución de que cualquier desorden de conducta como funcionario del Ministro, deba ser considerado exclusivamente desde el punto de vista político y nunca desde el punto de vista disciplinario. Si un Ministro se porta mal como funcionario, el Presidente de la República tendrá que plantearse la cuestión de si conviene o no que ese Ministro siga siendo Ministro; es decir, si en el conjunto de la situación política total, ese desorden de conducta del Ministro alcanza como elemento de juicio para separar al Ministro o dejarlo. Puede ocurrir que el desorden de conducta del Ministro sea un motivo políticamente suficiente como para separarlo del cargo; puede resultar inconveniente, desde el punto de vista político, que haya un Ministro del cual se digan cosas por allí en cuanto a cómo se porta como funcionario. Pero puede también ocurrir que no, que más valga que siga ocupando el cargo de Ministro aunque tenga antecedentes de desorden como funcionario. El Presidente de la República tiene que optar entre estas dos soluciones extremas y no puede adoptar una solución intermedia, que resultaría políticamente contraproducente siempre.

217. Incompatibilidades de los Ministros

La extensión a los Ministros del régimen de incompatibilidades y prohibiciones de los Senadores y Representantes en lo que fuera pertinente, hace aplicable a los Minis-

tros los arts. 122 a 126, *en lo pertinente*, repito. El art. 122 no puede aplicarse literalmente porque supone una autorización de las respectivas Cámaras y los Ministros no tienen por qué integrar una Cámara; de manera que sólo será pertinente su aplicación para los Ministros que integren alguna Cámara, aunque estén suspendidos en sus funciones legislativas por efecto del mismo art. 122 *in fine*. En cambio, los arts. 123 y 124 resultan literalmente aplicables a los Ministros sin ningún problema de adaptación.

El art. 123 establece la incompatibilidad entre el cargo de legislador —diríamos, ahora, el cargo de Ministro— y cualquier otro cargo público electivo. De modo que si se designa como Ministro a una persona que ocupaba un cargo electivo, por ejemplo, un Edil, esa incompatibilidad hará que si acepta el cargo de Ministro quede cesante como Edil. Esta regla tiene una excepción para el caso de que el cargo anterior que tuviera el designado Ministro fuera un cargo de Representante o Senador. Esa excepción está en el art. 122 *in fine* que dice, en lo que atañe al caso: "...cuando los Senadores y los Representantes sean llamados a desempeñar Ministerios o Subsecretarías de Estado, quedarán suspendidos en sus funciones legislativas, sustituyéndoseles, mientras dure la suspensión, por el suplente correspondiente". Es decir que en este caso, la incompatibilidad no es una incompatibilidad entre los dos cargos sino en el ejercicio simultáneo de ambos: un Representante o un Senador es designado Ministro, simplemente asume el cargo de Ministro y queda suspendido como legislador, pero no pierde su cargo parlamentario, es decir que si después cesa de ser Ministro, vuelve a su banca legislativa.

218. Prohibiciones de los Ministros

El art. 124 prohíbe a los Senadores y a los Representantes y, por ende, a los Ministros:

"1°) Intervenir como directores, administradores o empleados en empresas que contraten obras o suministros con el Estado, los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados o cualquier otro órgano público". Es evidente la conveniencia de la solución. Teóricamente, podría admitirse que un Ministro tuviera esas posiciones de posible implicancia y, entonces, cada vez que tuviera que tratarse un asunto referente a la empresa, por ejemplo, de la cual fuera director, tuviera que excusarse y ser reemplazado por el Ministro subrogante que correspondiera, pero aun así, aun admitiendo esa solución de impedimento o excusación y la subrogación por otro, evidentemente resultaría perturbador de la gestión del Ministro el hecho de que tuviera estas posiciones en empresas que contrataran obras o suministros con entes estatales.

La experiencia de lo ocurrido bajo la Constitución de 1952, por ejemplo, durante el Ministerio de Obras Públicas del Ing^o Gianattasio —quien, por el hecho de que hasta hacía poco era el principal de una empresa constructora que tenía muchos contratos de obra pública con el Ministerio, muchas veces tuvo que pasar el expediente al Ministro de Salud Pública Dr. Aparicio Méndez, al cual le tocaba subrogarlo, para que éste resolviera sobre asuntos relativos a Obras Públicas—, mostró la inconveniencia de esa perturbadora interferencia. Es, por lo tanto, razonable la extensión que se hizo de este artículo a los Ministros en la reforma constitucional de 1967.

También les está prohibido en el mismo art. 124:

"2º) Tramitar o dirigir asuntos de terceros ante la Administración Central, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados". Eso se refiere más bien a los procuradores y a los abogados, que son los que normalmente tramitan o dirigen asuntos de terceros, pero en un grado menor puede afectar también a los escribanos, a los arquitectos, a los ingenieros, a los contadores y a los agrimensores, que para determinados asuntos pueden estar autorizados a tramitar o dirigir expedientes de terceros.

Concluye este art. 124 con un inciso final que dice: "La inobservancia de lo preceptuado en este artículo importará la pérdida inmediata del cargo legislativo", disposición que no siempre puede aplicarse en forma automática porque si el Legislador o el Ministro actuara de modo no ostensible (por ejemplo, si interviniera como administrador de una empresa sin que nadie se haya enterado, porque no se publica el primer acto de administración; o puede estar dirigiendo un asunto de un tercero sin firmar) la prueba de los hechos acá referidos puede ser en algunos casos difícil; esta pérdida inmediata requiere pues, un acto que la declare, por razones de seguridad jurídica. De ahí que se entienda conveniente que la pérdida del cargo sea declarada mediante un acto jurídico. Por ejemplo, podrá el Presidente de la República declarar cesante a quien siendo Ministro cumple alguno de los actos que determinan su cesantía con arreglo al artículo que estoy comentando.

219. La responsabilidad política de los Ministros

Vimos la responsabilidad políticopenal, la responsabilidad civil, la cuestión de si tienen responsabilidad disciplinaria y nos queda por ver la responsabilidad política, que evidentemente es la más importante en los Ministros y es la que justifica que las otras estén disminuidas en su eficacia. Ya vimos el régimen de responsabilidad política de los Ministros al estudiar el sistema parlamentario de relaciones del Ejecutivo con el Legislativo (Capítulo IX, § 159) y las atribuciones de censura a los Ministros y de disolución de las Cámaras (Capítulo XI, § 189).

La responsabilidad política de los Ministros funciona ante el Presidente de la República y ante la Asamblea General.

Hasta la reforma constitucional de 1997, el inciso final del art. 174 se interpretaba en el sentido de que el Presidente de la República podría, por razones políticas, en cualquier momento, separar de su cargo a cualquier Ministro, sin ninguna limitación, de modo que la responsabilidad política de los Ministros ante la Jefatura del Estado sería lo más amplia posible. El nuevo texto dado al art. 174 y la introducción del artículo que hoy tiene el número 175, pueden llevar a una interpretación mucho más restrictiva sobre las potestades del Presidente de la República para separar a los Ministros por razones políticas.

En efecto, los dos primeros párrafos del art. 175, leídos sin preconceptos, parecen indicar que la sustitución de uno o más Ministros por razones políticas, sólo cabe cuando el Presidente de la República entendiere que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario. Y a la luz de este nuevo art. 175, el párrafo del art. 174 que

manda al Presidente de la República que adjudique los Ministerios "entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo" (es el inciso tercero, antes era el cuarto), puede leerse ahora subrayando el verbo "aseguren": el apoyo parlamentario, *aseguraría* la permanencia de los Ministros en sus cargos, de modo que el Presidente de la República solamente podría poner fin a dicha permanencia cuando entendiere que han perdido aquel "apoyo" (art. 174) o "respaldo" (art. 175).

En cuanto a la responsabilidad política de los Ministros ante la Asamblea General, la reforma de 1997 mantuvo el procedimiento de los arts. 147 y 148, sobre censura parlamentaria y elecciones anticipadas, al que hicimos referencia en el Capítulo XI, § 189, al estudiar las atribuciones de control del Poder Legislativo para con el Poder Ejecutivo. Pero agregó otro procedimiento, en el cual no se vota la censura sino la confianza, regulado en el nuevo párrafo cuarto del art. 174.

Esta responsabilidad política de los Ministros, tanto frente al Presidente como frente a la Asamblea General, existe respecto de los actos que el Ministro expide como órgano unipersonal, como es obvio; pero también existe respecto de los actos que el Ministro contribuye a formar como integrante del Poder Ejecutivo, en acuerdo con el Presidente de la República o como miembro del Consejo de Ministros.

En tercer lugar, también responde políticamente el Ministro por los actos que él no expide pero que se expiden en su nombre por personas en quienes el Ministro haya delegado sus atribuciones: el ord. 9º del art. 181 dice, en efecto, que al Ministro corresponde "Delegar por resolución fundada y bajo su responsabilidad política, las atribuciones que estime convenientes", de manera que los actos del delegatario del Ministro, de la persona en la cual el Ministro delegó atribuciones suyas, comprometen la responsabilidad política del Ministro. Puede haber, pues, en caso de delegación, dos sucesivos actos, cada uno de los cuales compromete la responsabilidad política del Ministro. Primero, el acto en que se hace la delegación, es decir, la resolución delegatoria; esta resolución delegatoria puede ser criticable desde el punto de vista político, y dar lugar a la responsabilidad política del Ministro. Por ejemplo, si delega en una persona que tiene antecedentes políticos notoriamente contrarios a los de la orientación del gobierno en general, puede considerarse políticamente inconveniente esa solución el Presidente de la República o la Asamblea General y separar al Ministro o censurarlo por ese acto de la resolución delegatoria. Pero, además, hay una segunda ocasión de hacerse valer su responsabilidad política en caso de delegación: al expedir un acto el delegatario (no el acto de delegación sino el acto expedido por delegación). Cuando el delegatario resuelve algo (aunque el Ministro no lo sepa, puede ni siquiera estar enterado) queda comprometida la responsabilidad política del Ministro delegante, de modo que cuando escoge un delegatario tiene que hacerlo cuidándose, eligiendo una persona que sea moralmente responsable como para que después los disparates políticos que haga no le acarreen la pérdida del cargo al Ministro.