

ran insitos en esa tradición. Sin perjuicio de que, además, pueda tener programas de acción a largo o a corto plazo.

169. Lemas, sublemas y acumulación de votos por partido

La acumulación de votos emitidos a favor de distintas listas de candidatos, pertenecientes al mismo partido político, se hace mediante la utilización del lema del partido. La ley ordinaria, sancionada por $\frac{2}{3}$ de votos del total de componentes de cada Cámara, reglamenta la propiedad del lema y la autorización de su uso por distintos candidatos. La reforma de 1997 eliminó la distinción entre lemas permanentes y accidentales, de modo que actualmente toda agrupación que quiera presentar candidatos tiene que organizarse formalmente como partido político y registrar un lema, o utilizar el lema de un partido preexistente, si obtiene la autorización de las autoridades respectivas.

Para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República no se puede plantear el problema de acumulación de votos a favor de distintas listas, porque cada partido solamente puede presentar una sola lista. Para los demás cargos electivos, cada partido puede presentar más de una lista, acumulándose los votos emitidos bajo el lema del partido.

En algunos casos la Constitución admite la acumulación de votos por sublema dentro de cada partido (caso de las elecciones de Senadores), y en otros casos la desecha expresamente (casos de las elecciones de Intendente y de Representantes).

170. Los Partidos y la denuncia de los delitos electorales

Los Partidos políticos además de esta función referente a las elecciones tienen una función de fiscalización de ciertas prohibiciones que tienen algunos funcionarios. En efecto, el ordinal 4° del artículo 77 después de prohibir a los magistrados judiciales, a los miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas, a los Directores de Entes Autónomos y de Servicios Descentralizados, a los militares en actividad, a los funcionarios policiales de cualquier categoría, formar parte de comisiones o clubes políticos, suscribir manifiestos de partido, autorizar el uso de su nombre y en general, ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto, dice que la denuncia de estos delitos deberá ser formulada ante la Corte Electoral por cualquiera de las Cámaras, por el Poder Ejecutivo o por las autoridades nacionales de los Partidos. De modo que tienen una función de fiscales en esta materia las autoridades nacionales de los Partidos. Estos delitos están penados con destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar cualquier empleo público, sin perjuicio de que los antecedentes se pasen al Poder Judicial por si acaso además de la sola infracción de este artículo se ha configurado algún otro delito.

22	DERECHO			
	PÚBLICO			
11 copias	CB	(CP)	SOC	TS
	2	3	(4)	

171. La cuestión contemporánea del Poder Legislativo

El tema del Poder Legislativo ha cambiado en su sentido político al pasar el tiempo. Hubo una época en la cual el centro de la actividad política se consideraba estar en el Poder Legislativo y en la cual los debates sobre la orientación política que debía tener la legislación se realizaban, efectivamente, dentro del Poder Legislativo. Los discursos parlamentarios estaban destinados a convencer a los colegas del Parlamento y no simplemente como ocurre ahora, de hecho, a dejar fijada la posición del sector sin esperanzas de que tengan un efecto dialéctico, de que lleven a una solución mejor derivada del diálogo entre distintas opiniones en el seno del Parlamento. De manera concomitante con el pasaje del centro de actividad política del Estado del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, se ha producido un desprestigio progresivo de las instituciones parlamentarias y es corriente oír entre los habitantes de un país expresiones acerca del Poder Legislativo como de algo que molesta, que impide realizar las políticas que se consideran convenientes o que estorba la acción del Poder Ejecutivo.

Es frecuente que líderes políticos, desde cargos integrantes del Poder Ejecutivo, reprochen al Parlamento, ante la opinión pública, su falta de colaboración y apoyo para llevar a la práctica los programas adoptados por el Ejecutivo. Por su parte, la experiencia diaria y la elaboración doctrinal indican que en las condiciones actuales de la vida económica, la composición y el modo de funcionar de las asambleas parlamentarias las hacen inadecuadas para atender a los bruscos cambios de rumbo que hay que hacer constantemente para llevar a cabo un programa político de larga duración en materia económica.

Ante ese estado de la opinión, ante esas realidades sociales, cabe plantearse la cuestión de la utilidad de la existencia de un Poder Legislativo separado del Poder Ejecutivo y con las funciones que actualmente desempeña. Planteado así como problema resulta mucho más interesante y las normas constitucionales sobre el Poder Legislativo y sobre su competencia adquieren un sentido distinto viéndolas desde este punto de vista que estudiándolas de acuerdo a la mentalidad histórica que existía en el momento en que se redactaron.

172. Parlamento legislador y Parlamento contralor del gobierno

¿Cuál es actualmente la utilidad, la justificación de que exista un Poder Legislativo? Ya no es más la de que haya algún órgano encargado de establecer las leyes desde que eso, en muchísimos países, puede ser desempeñado, en determinadas condiciones, por el Poder Ejecutivo, aun cuando exista además un Poder Legislativo. De hecho, en cuanto al contenido de la legislación, la gran mayoría de las normas que llegan a ser leyes tienen su iniciativa en el Poder Ejecutivo. En esas circunstancias, el pasaje por el Poder Legislativo muchas veces se reduce a una mera formalidad, sobre todo cuando estamos en un régimen parlamentario en el cual el Poder Ejecutivo goza, por

hipótesis, de la confianza del Parlamento, y la actividad del Poder Ejecutivo en materia de iniciativa legislativa es análoga a la actividad de una Comisión del propio Poder Legislativo en cuyos miembros confía la mayoría parlamentaria y que, por consiguiente, tiene de antemano casi asegurada la sanción de lo que proponga. Siendo así el panorama, el Poder Legislativo en vez de servir de crisol para elaborar las leyes sirve, en realidad, de control del Poder Ejecutivo. En vez de encontrarnos en una relación de Poderes en que el Poder Legislativo legisla y el Poder Ejecutivo ejecuta lo legislado, nos encontramos ante la visión actual de la relación entre los Poderes: *que el Poder Ejecutivo gobierna y el Poder Legislativo controla a los gobernantes.*

Bajo esta moderna visión del papel que desempeña el Poder Legislativo en la Constitución de un país, el hecho de que sea el Poder Legislativo el que sancione las leyes adquiere un nuevo sentido. ¿Qué utilidad práctica tiene que sea el Poder Legislativo el que sancione las leyes si al Poder Legislativo lo concebimos como un contralor sobre el gobierno? Esta regla de que el Poder Legislativo sancione las leyes sólo tendrá sentido, sólo tendrá alguna utilidad política en la medida en que se reserva a la ley la regulación de ciertos temas en los cuales se pueda temer el exceso del Poder Ejecutivo. Esto muestra que con la visión actual del papel que el Poder Legislativo desempeña en el gobierno del Estado, lo fundamental no es que el Poder Legislativo haga las leyes, lo fundamental es *que ciertos temas sólo puedan ser regulados mediante actos emanados del Poder Legislativo.* Así, cobra mayor importancia que la regla de la separación de funciones (que el Poder Legislativo legisle), la regla de que algunos temas requieren para su regulación actos formalmente legislativos emanados del Poder Legislativo o que requieran, por lo menos, el asentimiento del Poder Legislativo.

Imaginemos que se suprimiera el Poder Legislativo y se transfiriera su competencia al Poder Ejecutivo, lo cual no requiere un esfuerzo muy grande de imaginación porque podemos recordar algunos momentos históricos de Uruguay o de los países limítrofes, para encontrar situaciones en las cuales la dictación de leyes fue asumida expresamente y sin limitaciones por el Poder Ejecutivo. ¿Qué es lo que se habría perdido desde el punto de vista de las garantías políticas? No se habría perdido simplemente una distribución técnica de tareas entre dos órganos, punto que carece de gran importancia política; se habría perdido la garantía de que ciertos temas que la Constitución reserva a las leyes (la regulación de los derechos fundamentales, el establecimiento de límites a las libertades fundamentales, las Constituciones por lo general lo consideran cometido reservado a la ley) no puedan ser tocados sin intervención del Parlamento. El sentido político que tiene esto no es simplemente el de que esa regulación se haga mediante normas generales y abstractas, sino por sobre todo que esa regulación no esté en manos de los órganos del Poder Ejecutivo solamente sino que haya un control preventivo, que antes de dictarse la nueva norma se realice una deliberación en la cual participen órganos cuya composición sea más representativa de los distintos sectores de opinión que el Poder Ejecutivo.

173. Organización del Poder Legislativo

Y al llegar aquí advertimos dónde está el verdadero punto importante en cuanto a la organización del Poder Legislativo. La garantía de que haya un control del Poder Ejecutivo

valdría bien poco si ese control estuviera a cargo de un órgano cuya composición fuera igual a la del Poder Ejecutivo. El hecho de que haya determinados temas suficientemente importantes desde el punto de vista político, desde el punto de vista de las garantías de los derechos de los habitantes o de las decisiones que pueden repercutir en el régimen político y social del Estado, como para que estos temas se reserven a la ley, sólo tiene sentido *cuando el órgano cuya intervención se necesita para dictar las leyes presenta en su composición ciertas características que, por un lado, lo diferencian del Poder Ejecutivo y, por otro lado, lo acercan más al pueblo que el Poder Ejecutivo, lo hagan en cierto sentido una imagen reducida de las distintas tendencias que se encuentren en el pueblo.* Por supuesto que este planteo sólo sirve si empezamos por admitir el postulado fundamental de la democracia, es decir, que sea conveniente la participación del pueblo en la elaboración de las normas aplicables al pueblo.

Si imaginamos un Poder Legislativo integrado, por ejemplo, mediante la adjudicación de los cargos de legisladores a un solo partido (al partido que tenga mayoría en las elecciones) o adjudicando los cargos de manera que —pongamos— $\frac{2}{3}$ de los legisladores correspondan al partido mayoritario y $\frac{1}{3}$ a otros partidos, o cualquier otro tipo de artificio de distribución de cargos destinado a asegurar de antemano a una tendencia la mayoría parlamentaria, tendremos la ventaja, del punto de vista de la eficiencia del gobierno, de que esa fórmula equivale en los hechos a la supresión del Parlamento, o por lo menos equivale en los hechos a suprimir el control que el Parlamento ejerce sobre la acción del Poder Ejecutivo, haciendo del Parlamento una simple repetición de la tendencia política que domina en el Poder Ejecutivo. En ese caso, la tarea de control del Ejecutivo que incumbiría al Parlamento, desaparece del todo si los partidos políticos tienen disciplina interna suficientemente fuerte. La orientación política y los actos jurídicos en que se concreta esa orientación política, que cuentan con apoyo del partido que tenga el control de los dos Poderes (del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo) serán discutidas en el seno del partido y luego serán simplemente tramitadas (como quien inscribe en un registro un acto ya acordado para darle la forma jurídica respectiva) pasando por los dos Poderes, sin que la existencia de dos Poderes en vez de uno sirva en lo más mínimo como garantía de defensa de los diversos intereses que no están contemplados por la orientación política dominante.

174. Sentido político de la representación proporcional

El valor del Parlamento como garantía depende fundamentalmente de su modo de integración y de su eficacia en el control del Poder Ejecutivo. En el caso de Uruguay la integración adoptada, es decir la representación proporcional integral (con el agregado de cierta insinuación de representación regional por cuanto en la Cámara de Representantes dos representantes, por lo menos, deben corresponder a cada departamento) y el sistema bicameral atenuado que se da para su funcionamiento, parece suficiente —desde el punto de vista de la estructura formal y de las previsiones del texto constitucional— para que pueda cumplir esa función de contención ante los posibles abusos del Poder Ejecutivo y de evitar que el Poder Ejecutivo se encauce por una tendencia política definida que responda a la fracción mayoritaria dentro de un grupo mayoritario pero que por sí sola no llegue ni de lejos al 50% de los electores y

concite la oposición de la mayoría del pueblo. La presencia del Poder Legislativo cuando está integrado del modo que se adoptó en Uruguay, actúa efectivamente como un freno. Es exacta la observación de que el Poder Legislativo estorba la acción del Poder Ejecutivo y la aplicación inmediata de los planes de acción política que prepare el Poder Ejecutivo. Eso es exacto pero no es malo: la existencia de estorbos o frenos a la acción política del Poder Ejecutivo, será buena en la medida en que esa orientación política del Poder Ejecutivo no cuente con un respaldo mayoritario en la población, a menos que abandonemos la concepción democrática acerca de cuáles son las tareas que deben cumplir los gobernantes, a menos que optemos por pensar que los gobernantes son algo así como mesías que tienen ideas políticas mejores que las admitidas por la mayoría del pueblo y que merecen ser impuestas contra la voluntad de la mayoría popular. Salvo —digo— que se abandonaran los principios democráticos, los fundamentos ideológicos de la democracia, el hecho de que el Parlamento integrado en la forma como está integrado en Uruguay pueda ser obstáculo a la acción del Poder Ejecutivo, no es en sí mismo malo.

175. Sentido político del recurso de referéndum

Al llegar a este punto puede surgir una objeción diferente, se puede decir que si bien formalmente el procedimiento de elección de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores, debería tender a asegurar que los resultados de las votaciones en el Poder Legislativo respondieran al resultado que tendría un plebiscito sobre el mismo tema, es decir, si bien la representación proporcional integral por lemas, sublemas y listas da un resultado de la votación que sería el mismo resultado que tendría la votación en el pueblo si cada persona que votó por determinado lema, sublema y lista tuviera las mismas opiniones que los elegidos bajo ese lema, sublema y lista, puede ocurrir que de hecho esa identidad de opiniones, presupuesto del sistema de representación proporcional, no se dé. Ello puede ocurrir por dos razones: ora porque los electores no hayan votado con la debida conciencia cívica de lo que estaban haciendo, es decir, que hayan escogido una lista en virtud de criterios distintos de las verdaderas opiniones representadas por el lema, por el sublema o por la lista de candidatos contenida en la hoja de votación puesta en el sobre; ora porque aun cuando se haya votado con total conciencia puede ocurrir —y es lógico que así ocurra— que haya algunos puntos sobre los cuales la opinión de la fracción cuyo programa global cada elector considera más aproximada a sus ideas personales, no coincida con la del elector por que éste no ha tomado en cuenta esos detalles en el momento de votar; puede ocurrir, inclusive, que surja un problema político nacional después de las elecciones, en el que no pudo pensar el elector en el acto de votar. De allí que, a veces, el Parlamento pueda no representar en ciertos asuntos la opinión del Cuerpo Electoral. Esta discrepancia eventual es normal, no siempre deriva de una patología del sistema; deriva de que las ideas no se pueden encasillar en diez o doce bloques ideológicos sino que para cada problema puede haber múltiples soluciones, y las soluciones pueden variar según las circunstancias y no se puede prever todo en el momento de sufragar. Es casi seguro que se produzcan casos de desajuste de cuando en cuando, entre el resultado de la votación en el Parlamento y el resultado que daría un plebiscito popular. De ahí que la institución parlamentaria deba ser completada con instituciones de gobierno directo, de

modo que la posición mayoritaria en el Parlamento pueda ser revisada en una votación popular. Es lo que se prevé en el art. 79 inciso segundo de la Constitución.

También eso ha sido objeto de críticas fundadas en que significa un nuevo freno a la acción del gobierno. Así como se ha dicho que el control del Parlamento sobre el Poder Ejecutivo —el hecho de que el Poder Ejecutivo para cumplir su programa político necesite la aprobación de una ley y el Parlamento se pase seis meses discutiéndosela antes de aprobarla o la llegue a rechazar— frena la acción del Poder Ejecutivo, también se ha dicho que si, todavía, cuando se consigue que el Parlamento apruebe algo, se puede recurrir para ante el pueblo, el progreso del país queda frenado. Insisto en que esto será una objeción válida, si se abandona la ideología democrática, si se piensa que hay personas (los gobernantes) que mágicamente merecen gobernar en virtud de que han sido (fortuitamente) elegidos por el pueblo; si se piensa que el pueblo se equivoca eligiendo gobernantes que no tienen sus ideas, pero que esa equivocación —por arte de magia— es mejor para el país que la verdadera opinión del Cuerpo Electoral.

La experiencia histórica demuestra que aquellos países en los cuales existe un mayor control popular sobre la acción política (control popular en el sentido del referéndum o del plebiscito para corregir la acción del gobierno) han sido los que han mantenido una estructura más conservadora en sus instituciones y han seguido una política más estabilizadora en la legislación: es el caso, por ejemplo, de Suiza, incluso el caso de Uruguay desde que empezaron a funcionar esos institutos de gobierno directo. Históricamente es un hecho comprobado que las audacias de reforma son minoritarias (aquellas reformas profundas, no me refiero simplemente a aquellas reformas superficiales que pueden ser objeto de entusiasmos pasajeros del tipo de la moda, en la mayoría de la población); las verdaderas reformas profundas aun cuando tengan como efecto social un beneficio para la mayoría, por lo general, son rechazadas por la mayoría de la población, sólo son comprendidas como reformas beneficiosas para la mayoría por ciertas minorías que tienen mayor penetración en los problemas políticos pero la mayoría de la población numéricamente considerada, por lo general (es un hecho social experimentado, no es una teoría) mantiene una posición de temor a los cambios. Sólo en circunstancias excepcionales, cuando la crisis por la que atraviesa un país es muy grande, se llega a conmovir esa especie de instinto de mantener lo que se conoce ante el riesgo de "quién sabe qué será lo otro", se llega a despertar en la mayoría de la población una conciencia de necesidad de un cambio profundo.

176. Conclusiones sobre integración y competencia del Poder Legislativo en una democracia

El planteo contemporáneo y fundado en principios democráticos, acerca de cuál ha de ser el papel del Poder Legislativo, no puede prescindir del problema de cuáles son las materias reservadas a la ley. El Poder Legislativo es un órgano cuya intervención debe ser preceptiva en aquellos asuntos políticamente más importantes, aquellos asuntos que sean definidores del régimen político y social del país, aquellos aspectos que afecten las libertades fundamentales, etc. Y debe, además, estar integrado en forma que tienda a reflejar la orientación de la opinión pública sobre cada uno de los problemas que merezcan su intervención.

La manera de hacer que cumpla ese papel es: *en cuanto a su integración*, hacerlo numeroso de manera de permitir que en su seno actúen distintas tendencias, hacer que su integración se haga en una forma parecida a la representación proporcional, evitando que la distribución sea muy desigual entre los distintos sectores del punto de vista de la proporción del número de sus votos; y *en cuanto a su competencia*, encomendarle participación decisiva en la legislación, sobre todo en aquella legislación que sea políticamente más importante de acuerdo al criterio constitucional, reservando a la ley determinadas materias de modo que no puedan ser reguladas espontáneamente por reglamento; y, por último, encomendarle al Poder Legislativo, además de la función de legislación (cuya importancia política radica en que hay reserva de la ley, que hay determinados temas que sólo pueden hacerse por ley), una función de control sobre la orientación política general del Poder Ejecutivo. Tanto en la función de legislación como en la función de control de la orientación política general del Poder Ejecutivo, es necesario también, para asegurar la plena vigencia del principio democrático, que esa actividad legislativa o controladora que desarrolle el Parlamento sea, a su vez, susceptible de ser sometida a un control popular.

Tal es el esquema general aplicable en los países democráticos acerca de cuáles son los principios que merecen ser tomados en cuenta al regular la integración y la competencia del Poder Legislativo y sus relaciones con el Poder Ejecutivo.

177. Los partidos políticos y el Parlamento

Conviene, antes de estudiar en qué medida están recogidas en Uruguay esas conclusiones, hacer una reflexión sobre la incidencia de la actitud asumida por los partidos políticos frente a las elecciones en este problema.

Los partidos políticos, todos ellos, son conscientes de la importancia que tiene para la realización de planes políticos la posición de comando en que se ha convertido actualmente el Poder Ejecutivo. Por eso las listas de candidatos presentadas por distintos grupos políticos llevan los líderes políticos a cargos del Poder Ejecutivo y muchas veces se descuida la integración de las listas para el Poder Legislativo. Se ha producido un notorio descenso del nivel no sólo técnico e intelectual de los legisladores, sino, inclusive, de su propio nivel político. Si se comparan los debates e incluso las listas de personas (en sus relaciones de méritos, digamos) de los legisladores del siglo pasado y los de principio de siglo con los de la segunda mitad del siglo XX, se advierte un descenso de nivel en el personal integrante del Poder Legislativo. Esto es reprochable a los propios partidos políticos. Han descuidado la integración del Poder Legislativo por prestar demasiada atención a la integración del Poder Ejecutivo. Prácticamente, salvo algunos líderes que se incluyen como candidatos a cargos en el Poder Legislativo para la eventualidad de que no se consiga el Poder Ejecutivo, generalmente las listas están rellenas con personas cuyo único mérito es la lealtad a los líderes que patrocinan su inclusión, es decir personas que no van a poder cumplir eficazmente con su función de control del Poder Ejecutivo sino que de antemano van a estar comprometidas a apoyar determinada tendencia del Poder Ejecutivo, si se consigue que esa tendencia gobierne, o a hacer oposición destructiva simplemente como "diversión o juego parlamenta-

rio" en el sentido peyorativo que ha contribuido tanto a desprestigiar al Parlamento, si su sector no consigue posiciones en el Poder Ejecutivo.

Pero —insisto— esto no deriva de las funciones que tiene actualmente el Poder Legislativo, sino de la tendencia de los partidos políticos a tratar de *evitar esa función de control*, que si llegan a ser gobierno los podrá estorbar, o de la actitud de los partidos políticos de *transformar esa función de control en una función principalmente de estorbo* cuando el partido que esté en el gobierno sea el adversario.

¿Cómo se puede combatir eso? Evidentemente no sería serio intentar combatirlo desde los textos constitucionales sobre la base de exigir requisitos de idoneidad para ser legislador, porque no es un problema de idoneidad técnica, sino sobre todo, de actitud política con que se va al Parlamento.

Exigiendo que fueran contadores o abogados los legisladores, por ejemplo, no creo que se tuvieran mejores leyes ni mejores presupuestos; lo que interesa es que se vaya al Parlamento con la intención de ejercer esa función de control en que se ha convertido actualmente el papel del Parlamento y eso no se puede hacer sobre la base de reformas en los textos constitucionales, eso debe hacerse sobre la base de la educación cívica y del trabajo político propiamente dicho (en el buen sentido de la palabra) dentro de los partidos.

En algunos países se han dado fórmulas que integran el parlamento con algunos miembros no elegidos por el pueblo; por ejemplo, hay países en los cuales los ex-Presidentes de la República pasan automáticamente a ser Senadores vitalicios, hay países en los cuales el Jefe de Estado puede designar Senadores vitalicios hasta determinado número, por méritos, no por su orientación política. En Inglaterra, la Cámara de los Lores está formada, de hecho, así, si bien hay un núcleo hereditario la mayoría son designados por la Reina sobre la base de sus antecedentes culturales o comerciales que los hayan hecho notables por algún motivo, pero en Inglaterra, la Cámara de los Lores tiene una función legislativa prácticamente nula, todavía interviene en algunas cosas pero no es lo fundamental. En India, también el Presidente, el Jefe de Estado de la India puede designar Senadores vitalicios, pero sería antidemocrático que éstos alterasen de modo decisivo la orientación política del Poder Legislativo; si escoge bien el Jefe de Estado pueden aportar al Parlamento la colaboración de algunas personas que en los otros sistemas también se obtiene pero por la vía de la colaboración extraoficial; pero si llegaran a modificar la mayoría, si llegaran a ser decisivos, ello equivaldría a un abandono del principio democrático.

En conclusión: es necesario que al hacerse las listas de candidatos a legisladores, al hacerse la propaganda electoral y al votarse en las elecciones, se actúe con clara conciencia acerca de cuál es el contenido actual del papel del Parlamento en un gobierno democrático.

178. Organización del Poder Legislativo en la Constitución uruguaya

Existe en Uruguay un Poder Legislativo integrado mediante elección popular con el sistema de la representación proporcional integral, lo cual tiende a asegurar que el resultado de las votaciones en el Poder Legislativo coincida con el resultado que ten-

dría un plebiscito en el Cuerpo Electoral. Es una forma de integración eminentemente democrática, y si de hecho no coincide alguna vez la orientación del Poder Legislativo con la del pueblo, no debe reprochársele a la forma de integración que la Constitución prevé sino a la falta de cultura cívica de electores o elegidos. Si hay un desajuste entre la orientación del Parlamento y la de sus electores, ello responderá al hecho de que alguien haya votado por una persona que luego no representa a la verdadera opinión de quien lo votó.

Las elecciones ordinarias de Senadores y Representantes se realizan cada cinco años, el último domingo de octubre, con renovación total (sin perjuicio de la reelegibilidad), lo cual asegura un cierto grado de coordinación, una periódica puesta al día de la opinión parlamentaria, con la opinión popular. Además puede haber elecciones extraordinarias de Senadores y Representantes cada vez que haya una disolución de las Cámaras decretada por el Presidente de la República a consecuencia de una censura que la Asamblea General haya hecho a uno o varios Ministros o al Consejo de Ministros, según el procedimiento del art. 148.

Es un sistema bicameral —cualquiera de las Cámaras puede desechar el proyecto de ley que se someta a su consideración—, pero de un bicameralismo atenuado porque si no hay acuerdo entre las dos Cámaras sobre el texto, no queda desechado el proyecto como ocurriría en un sistema propiamente bicameral sino que se decide por la reunión de ambas Cámaras funcionando como una sola, es decir, en Asamblea General, en las condiciones que veremos en el § 186.

Las palabras "Asamblea General" en la Constitución uruguaya tienen dos sentidos; pueden referirse a la reunión de ambas Cámaras o pueden referirse al Poder Legislativo en su conjunto, es decir, a ambas Cámaras reunidas o separadas, por eso es que siempre la Constitución cuando habla de Asamblea General refiriéndose al primer significado aclara "en reunión de ambas Cámaras". Dice el texto constitucional en sus artículos 83 y 84: "El Poder Legislativo será ejercido por la Asamblea General"; "Ésta se compondrá de dos Cámaras: una de Representantes y otra de Senadores, las que actuarán separada o conjuntamente, según las distintas disposiciones de la presente Constitución" y el artículo siguiente, el 85 dice: "A la Asamblea General compete..." y enuncia una serie de competencias, algunas de las cuales se ejercen por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras, y otras se ejercen por la Asamblea General en Cámaras separadas y sólo eventualmente reunidas, con el procedimiento de formación de la ley.

179. La Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores se elige actualmente en una única circunscripción electoral; se votan las mismas listas de candidatos a Senadores en todos los departamentos. Aunque tienen que imprimirse en hojas distintas pues en la misma hoja deben incluirse los candidatos a Representantes, que figuran en listas departamentales.

¿Qué quiere decir lista de candidatos? Es el conjunto ordenado de candidatos; las mismas listas de candidatos a Senadores se votan en todos los departamentos, es decir que cada tendencia presenta una lista que se inscribe como tal para todos los departamentos. Cuando se haga el escrutinio de los Senadores no se tomará en

cuenta a qué departamento corresponde cada hoja de votación, aunque las hojas tienen que ser departamentales, debe figurar en la hoja el departamento en que se emite el sufragio.

Las bancas de Senador se distribuyen por representación proporcional entre los lemas, esto es, entre los partidos que se registraron listas para esa elección, y las bancas asignadas a cada lema, se distribuyen entre los sublemas también por representación proporcional. Finalmente, los cargos atribuidos a cada sublema o a cada lema sin sublemas se adjudican proporcionalmente a los votos obtenidos por las listas del mismo sublema o lema sin sublema.

Además de los 30 cargos de Senador así adjudicados, la Cámara de Senadores se integra con un trigésimotercer cargo, del modo que explicaré al tratar de las Presidencias de las Cámaras y de la Asamblea General, en el § 181 de este Capítulo.

180. La Cámara de Representantes

La Cámara de Representantes se integra por listas departamentales. Para adjudicar los cargos de Representantes, se toma en cuenta, además de los lemas y listas, cuál es el departamento al cual corresponden. El artículo 88 de la Constitución establece que los cargos de Representantes deberán adjudicarse de tal manera que se tomen en cuenta los votos emitidos a favor de cada lema en todo el país, pero exige además que correspondan a cada departamento dos Representantes por lo menos. La manera de conciliar esas dos disposiciones que parecerían contradictorias es hacer primero un cómputo por lemas, tomando en cuenta los votos emitidos en todo el país sin fijarse cuáles son las listas de candidatos inscriptas con ese lema en cada departamento, y adjudicar en abstracto tantos cargos a tal lema y tantos a tal otro lema, etc.; y luego, en una segunda operación, cuando se trate de distribuir esos cargos adjudicados al lema entre las diferentes listas presentadas bajo el mismo lema, entonces entrará a jugar el precepto de que corresponde adjudicar dos Representantes a cada departamento por lo menos. Si en la adjudicación hecha con el procedimiento de la representación proporcional integral resultara que la lista de un departamento (por ejemplo Flores, que es el de menor población) no alcanza a dos Representantes, entonces se fuerza la representación entre las listas de manera de adjudicarle igual a Flores dos Representantes en desmedro del departamento que resulte menos perjudicado en su cociente por ese forzamiento de la proporcionalidad.

Pero ese forzamiento significa nada más que cambiar la lista de un departamento por la lista de otro departamento pero se hace *dentro de las listas del mismo lema*, de modo que no quede alterada la representación proporcional política por el hecho de que se incluya esta exigencia de que haya dos Representantes por cada departamento.

De todos modos, una vez electos, los Representantes que corresponden a cada departamento no tienen funciones específicas relativas a su origen: una vez electos son Representantes nacionales, funcionan dentro del órgano en absoluta condición de igualdad. El hecho de que pertenezcan a un departamento o a otro no influye para nada en el ejercicio de sus funciones.

La última reforma constitucional incorporó al art. 88 un inciso que prohíbe la acumulación de votos por sublema o por identidad de listas de candidatos a Representantes (se sobreentiende que entre hojas de votación diferentes), de modo que la única acumulación de votos establecida para la adjudicación de cargos de Representante es la que se da entre las distintas listas de un mismo lema. En lugar de la acumulación por sublema, rige el cómputo por circunscripción departamental, pero la adjudicación de bancas por lema se hace prescindiendo de las circunscripciones departamentales.

181. Legisladores suplentes

Se eligen con suplentes tanto los Senadores como los Representantes, de manera de evitar en lo posible las elecciones complementarias.

El sistema de representación proporcional produce inconvenientes en las elecciones complementarias. Si se hace una elección complementaria por vacancia de un cargo que hubiera sido adjudicado a un grupo minoritario, la elección complementaria la gana la mayoría y así se falsea la representación proporcional; por eso, cuando se adopta el sistema de la representación proporcional, conviene votar listas con suficiente número de suplentes como para que sea poco probable que quede vacante un cargo. Si se tuviera la mala suerte de que se agotan todos los suplentes, es preferible que quede vacante el cargo a que se haga una elección complementaria que le daría ese cargo a un grupo al cual no le corresponde por la representación proporcional. Por eso se exige triple número de suplentes; hay que ser muy pesimista para imaginar que se agoten los suplentes de un legislador. Sobre todo una lista que tiene para el Senado treinta titulares, con el triple de suplentes son ciento veinte candidatos, y como de esa lista no van a salir electos los treinta sino dos o tres, tendrían que agotarse los 117 restantes. Claro que el problema puede ocurrir no por razones fortuitas sino políticas. Podría ocurrir que renunciaran todos los suplentes para no colaborar con el gobierno; pero en tal hipótesis la ausencia de representación de un sector se deberá a una decisión conscientemente tomada por ese sector. El verdadero problema se planetaría si quedaran vacantes dieciséis cargos del Senado y no pudiera funcionar el Senado; esa situación no está prevista en la Constitución porque se consideró tan poco probable que no valía la pena preverla. Si se llegara a dar, la Corte Electoral tendría el trabajo de inventar una interpretación para ese caso.

Hay tres sistemas de suplentes: el ordinal, el respectivo y el preferencial. Evidentemente si la lista es homogénea, si responde a una tendencia política uniforme, el más lógico es el preferencial porque dentro de una lista de personas que piensan lo mismo hay un orden preferencial de quién se considera más apto para desempeñar la función; lo lógico es poner los candidatos en una sola lista toda corrida y que tengan preferencia los primeros. Pero el sistema preferencial no se adapta a las listas de coalición: si en una lista hay varios matices distintos; es lógico que la suplencia del que represente un matiz no le corresponda al primero que le siga en la lista, sino a uno de su mismo matiz. Esto justifica el sistema de suplentes respectivos. En cuanto al sistema ordinal de suplentes, que es el menos utilizado, se basa en la idea de poner como candidatos a titulares a personalidades más importantes, que solamente estén dispuestas a ejercer el cargo si se le confiere de manera permanente; quedando en la

lista ordinal de suplentes quienes estén dispuestos a desempeñar suplencias temporales o esporádicas de cualquiera de los titulares.

182. La Presidencia de las Cámaras y de la Asamblea General

La Cámara de Representantes se integra con los Representantes electos que son 99, y entre éstos se designa presidente de la Cámara. El punto es un poco más complicado en el caso del Senado, porque además de los 30 Senadores electos, integra también la Cámara de Senadores el Vicepresidente de la República. Mientras espera que se produzca la ocasión de suplir al Presidente de la República, el trabajo del Vicepresidente de la República es el de ser Presidente de la Cámara de Senadores y también de la Asamblea General.

Esta presencia del Vicepresidente de la República en el Senado tiene el efecto de darle una pequeña ventaja (nada más que de $\frac{1}{31}$) al partido del Vicepresidente de la República: así el partido que ganó las elecciones presidenciales (en la primera o en la segunda vuelta) tiene un cargo más del que le corresponde. Pero, como es tan poca la diferencia, no llega a constituir una traición al principio de representación proporcional.

Esa ventaja de $\frac{1}{31}$ se conserva durante el tiempo en que el Vicepresidente de la República no integra la Cámara por estar desempeñando la Presidencia de la República, pues en ese caso, se convoca al suplente del primer titular de la lista más votada del lema más votado en las elecciones de Senadores, quien actuará además de dicho titular. Pero como la fórmula presidencial pudo ser asignada a candidatos del partido que ganó en noviembre, y este partido puede no ser el más votado en las elecciones legislativas, aquella ventaja ya no pertenecerá al partido del Presidente y Vicepresidente de la República sino al partido más votado en las elecciones legislativas (las ordinarias de octubre o las extraordinarias si hubo elecciones anticipadas por disolución de las Cámaras).

183. La Comisión Permanente

La Comisión Permanente ya fue presentada cuando dijimos cuáles eran los órganos del Estado en general. Está integrada como dispone el artículo 127: son 4 Senadores y 7 Representantes; un equipo de fútbol completo, una especie de seleccionado de las Cámaras. Los 4 Senadores por su lado son elegidos por la Cámara de Senadores y los 7 Representantes por su lado son elegidos por la Cámara de Representantes, utilizando en ambos casos la representación proporcional integral; después le corresponde designar Presidente de esa Comisión Permanente a la propia Comisión, con la limitación de que tiene que ser un Senador de la mayoría. ¿De qué mayoría habla? Se interpreta que se refiere al lema mayoritario en las últimas elecciones nacionales de Legisladores.

La renovación de la Comisión Permanente, a diferencia de la de las Cámaras, es anual. Pero mientras no se renueve queda subsistente la integración anterior, incluso cuando las Cámaras hayan quedado cesantes por vencimiento de su mandato o no funcionen por disolución. De modo que la Comisión Permanente es un órgano que sirve para mantener la permanencia del Poder Legislativo en todos los momentos:

aunque las Cámaras estén en receso o disueltas o se haya acabado el mandato de los legisladores, el Poder Legislativo sigue subsistiendo a través de este órgano Comisión Permanente. No es que sea permanente la actividad de este órgano; funciona nada más que en los intervalos, pero es un órgano que asegura la permanencia del Poder Legislativo, rellena todos los intervalos entre los períodos de funcionamiento de las Cámaras.

La Comisión Permanente puede sustituir, en los casos que la Constitución señala, a la Asamblea General y a la Cámara de Senadores; nunca a la Cámara de Representantes. Tiene, también, atribuciones propias de vigilancia del Poder Ejecutivo (arts. 129 y 130) además de tener las atribuciones que los arts. 118 a 121 asignan a las Cámaras.

El artículo 131 dice: "...los asuntos de competencia de la Comisión Permanente que se encuentren a estudio de la Asamblea General o de la Cámara de Senadores en la fecha indicada para la iniciación del receso pasarán de oficio a conocimiento de aquélla", es decir, que pasan automáticamente de la Asamblea General o del Senado a la Comisión Permanente por el solo hecho de que empiece el receso. Pero este artículo sólo vale respecto de los "asuntos de competencia de la Comisión Permanente": no todas las atribuciones de la Asamblea General o del Senado competen a la Comisión Permanente, habrá que buscar en cada norma que atribuya competencia a aquellos órganos numerosos, si está previsto que pueda ser ejercida por esta Comisión durante el receso (ordinales 10º, 11º y 12º del art. 168), o durante el receso o la disolución (art. 31 y ordinales 13º y 17º del mismo art. 168).

184. Procedimiento parlamentario

El Poder Legislativo funciona de distinta manera según se trate de hacer leyes o se trate de dictar los actos que le competen como órgano de control, especialmente del Poder Ejecutivo. Cuando se trata de dictar leyes funciona en principio en Cámaras separadas. Cuando se trata de dictar actos de control del Poder Ejecutivo depende de los casos, a veces actúa la Asamblea General, a veces actúa la Cámara de Senadores sola, a veces actúa la Comisión Permanente. Veamos el procedimiento que se utiliza en el caso de formación de las leyes.

185. Iniciativa ante el Poder Legislativo

Cualquier legislador, esto es, cualquier miembro de cualquiera de las Cámaras del Poder Legislativo, tiene iniciativa legislativa, pero no sobre todas las materias, pues hay proyectos de ley que no pueden ser presentados por iniciativa de legisladores porque está reservada al Poder Ejecutivo. La iniciativa de proyectos de ley está explicada al tratar de los actos legislativos, en el Cap. V, § 57.

Cuando la iniciativa de un proyecto de ley provenga del Poder Ejecutivo o del 25% de los electores, es el Presidente de la Asamblea General quien destina el proyecto de ley a una u otra Cámara.

Desde 1967, también se confiere iniciativa ante el Poder Legislativo a una cuarta parte del Cuerpo Electoral. De modo que no hay sólo iniciativa popular para las reformas constitucionales sino también para la legislación ordinaria y para todo otro acto

que compete a cualquier órgano del Poder Legislativo, dado que el art. 79 dice "ejercer el derecho de iniciativa *ante el Poder Legislativo*" —referencia a la posición del órgano— y no dice "iniciativa de ley" —referencia a la naturaleza del acto—. Esta iniciativa significa que los órganos del Poder Legislativo quedan obligados a considerar el proyecto presentado, en eso se diferencia la iniciativa de la simple petición que puede formular cualquier habitante. Por ejemplo, un representante del Centro de Industriales Panaderos puede presentar un proyecto de ley pero el Poder Legislativo no está obligado a tratarlo, basta con que el Presidente de la Cámara en la cual se presente dé cuenta de que hay una petición de un representante del Centro de Industriales Panaderos y si nadie propone que se trate el asunto se archiva, es decir, una cosa es la simple posibilidad de presentar peticiones a cualquier autoridad, que es un derecho de todos los habitantes (art. 30 de la Constitución), y otra cosa es tener el derecho de iniciativa, es decir, el derecho a que el proyecto que se presente sea tratado y se resuelva sobre él, por "sí" o por "no", pero que se resuelva sobre él.

Todos los habitantes tienen derecho de petición ante cualquier autoridad (art. 30) pero el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo sólo compete a las personas u órganos indicados anteriormente.

186. Discusión y votación

En cuanto a la discusión y sanción de los proyectos de ley, una vez presentados por quien corresponda, los reglamentos internos de cada Cámara y de la Asamblea General regulan cómo se hace el trámite de discusión en cada uno de dichos órganos, según se explicó al estudiarse la formación de los actos legislativos en el Capítulo V, § 58.

Sobre la sanción ficta en caso de proyectos de ley devueltos por el Poder Ejecutivo con observaciones parciales, me remito a lo explicado en el referido capítulo V, § 59.

Los reglamentos de cada Cámara, de la Asamblea General y de la Comisión Permanente determinan también el procedimiento de formación de los actos expedidos por el Poder Legislativo que no sean leyes.

187. Declaratoria de urgente consideración

Paralelamente a este procedimiento normal de sanción de las leyes, la Constitución ha introducido en el artículo 168 ordinal 7º la declaratoria de urgente consideración de un proyecto de ley. Está en el art. 168 y no en la Sección del Poder Legislativo, porque se ha encarado como una atribución del Poder Ejecutivo, y efectivamente es una atribución del Poder Ejecutivo la de declarar urgente la consideración de un proyecto de ley. Pero en el mismo artículo que dice eso se incluye todo el trámite parlamentario de las leyes declaradas de urgente consideración, lo que justifica que lo estudiemos en este lugar. La declaración de urgente consideración es un acto del Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros; tiene que hacerse en Consejo de Ministros y para que tenga eficacia tiene que enviarse esa declaración, *conjuntamente* con el proyecto de ley declarado urgente, al Poder Legislativo ("podrán ser remitidos *con* declaratoria de urgente consideración"). Deberá remitirse el proyecto con la declaratoria; no puede enviarse un proyecto de ley y resolver declararlo de urgente consideración cuando ya

está en el Parlamento; tiene que resolverse antes de enviarlo, y enviarlo con la declaratoria.

El efecto de esa declaratoria de urgente consideración es que se fijan plazos a cada una de las Cámaras, y a la Asamblea General en su caso, para expedirse, y que el vencimiento de esos plazos en vez de dar lugar al rechazo del proyecto, como ocurre con los presupuestos, da lugar a la sanción ficta del proyecto. El proyecto se considera sancionado por la Cámara a la cual se le pase el plazo o por la Asamblea General si a ésta se le pasó el plazo. Esta sanción ficta puede ser evitada mediante la sanción expresa de un proyecto sustitutivo, o del mismo proyecto, o mediante una decisión dejando sin efecto la declaratoria de urgente consideración, o mediante el rechazo expreso, dentro del plazo, del proyecto enviado. Cualquiera de las Cámaras, por la mayoría de los $\frac{3}{5}$ de votos del total de sus miembros puede dejar sin efecto la declaratoria de urgencia (art. 168, ordinal 7º, apartado c).

Este método tiene evidentemente la ventaja de que asegura al Poder Ejecutivo un pronunciamiento (a favor o en contra, pero un pronunciamiento) en plazos más o menos razonables acerca de una ley que considere necesaria para la ejecución de su política, y elimina esa situación de incertidumbre de quien tiene un plan político y no sabe si lo va a poder realizar o no, porque el asunto se sigue discutiendo y pasan los años y se le acaba el mandato y no ha podido concretar esa línea política.

Los plazos no los fija el Poder Ejecutivo: están fijados en la Constitución. La primera Cámara tiene 45 días corridos para considerarlo y la segunda Cámara dispone de 30 días.

Si no estuviera de acuerdo una Cámara con la otra, pasará a la Asamblea General, también en forma automática y con plazos perentorios, según el procedimiento que está regulado en detalle en la Constitución

El procedimiento no se puede aplicar a cualquier ley. Las leyes que tienen según el criterio del constituyente una mayor importancia política, es decir aquéllas que requieren una mayoría especial de $\frac{3}{5}$ o de $\frac{2}{3}$ del total de miembros de cada Cámara para sancionarse, están excluidas de este procedimiento. No están excluidas en cambio las que requieren simplemente la mayoría absoluta del total de componentes (por ej.: la reforma de la carta orgánica de los Bancos del Estado —art. 199— o la sanción de impuestos —art. 87— se puede hacer mediante este procedimiento). Además, está prohibido que se aplique este sistema simultáneamente a varios proyectos; si el Poder Ejecutivo quiere declarar de urgente consideración a dos proyectos de ley al mismo tiempo, tiene que reunirlos en un solo proyecto. Tampoco se puede enviar un segundo proyecto con esta declaratoria si están corriendo los plazos para la consideración de un proyecto anterior.

Por último, tampoco puede funcionar este procedimiento para leyes de presupuesto. Para leyes de presupuesto funciona otro procedimiento (con plazos perentorios también): el de los art. 214 y siguientes, pero los plazos tienen en el caso del presupuesto efecto inverso al que tienen en el caso de leyes de urgente consideración (si se pasa el plazo el proyecto se considera *rechazado*, con la consecuencia de que el presupuesto vigente seguirá estando en vigencia hasta la próxima ocasión de modificar el

presupuesto, es decir, la próxima ley de rendición de cuentas o la nueva ley de presupuesto nacional).

188. Atribuciones del Poder Legislativo como órgano de control administrativo

La Constitución mezcla en el texto en el art. 85, los casos en que actúa la Asamblea General en Cámaras separadas y con la participación del Poder Ejecutivo en la iniciativa o en la promulgación u observación de proyectos de ley, con aquellos otros casos en que actúa la Asamblea General como un órgano formado por la reunión de las dos Cámaras y sin participación del Poder Ejecutivo en su funcionamiento. Lamentablemente, hay algunos casos en los cuales resulta confusa la redacción y no se puede saber bien cómo ha de funcionar el Poder Legislativo, pero en la mayoría de los casos la Constitución aclara si ha de actuar en Cámaras separadas o en Cámaras reunidas.

Aparte de la competencia de legislar, las otras atribuciones del Poder Legislativo son fundamentalmente de control sobre el Poder Ejecutivo. Este control se ejerce, en primer término, enterándose de lo que ocurre en la Administración. El art. 118 dice que cualquier legislador puede solicitar los datos e informes que estime necesarios para llenar su cometido. Este pedido de informes debe ser respondido por la autoridad a la cual se dirige (el caso más frecuente es el de los Ministros); la única situación en la cual la autoridad puede decir que no responde es el caso del inciso final del art. 118 (cuando se trate de pedidos relacionados con la competencia jurisdiccional del Poder Judicial o del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Por ejemplo: no puede por esta vía pedirse un dato acerca del estado en que se encuentra determinado pleito entre dos personas, o datos sobre lo que resultó de un sumario penal seguido contra determinada persona. El legislador no puede pedir este tipo de datos, lo cual es razonable porque podrán interesarle al legislador datos estadísticos pero no lo que ocurre específicamente en el caso concreto de determinada persona). Si no se contestan los pedidos de informes, el legislador puede insistir y pedir que se soliciten no ya a título individual sino por la Cámara en su conjunto; se supone que esto va a tener un efecto por lo menos psicológico, y que se responderá. ¿Y si aún así no se contesta? Puede la Cámara en primer lugar, perseguir esos datos nombrando una comisión investigadora; en segundo lugar, puede la Cámara hacer efectiva la responsabilidad política del Ministro que no aportó los datos o no contestó el pedido. En un caso extremo, podía iniciarse un juicio político, pues sería un delito de desacato, o hacerse funcionar otras formas de responsabilidad de las personas que debieron aportar los datos. No es una norma sin sanción, que pueda dejar de cumplirse impunemente. Empero, ocurre en la práctica que, como no se han fijado plazos para la contestación de los informes, si al Ministro no le conviene que se ventile una cosa en ese momento puede enlentece el trámite; pero esto tiene solución (fijar por ley plazos adecuados o responsabilizar al causante de una demora injustificada).

La segunda manera de controlar al Poder Ejecutivo, un poquito más intensa que la anterior, es la del llamado a sala de los Ministros. Evidentemente es más grave para el Ministro tener que contestar oralmente preguntas (ser examinado por un "tribunal" de muchos miembros, gente con habilidad política que le va a hacer las preguntas in-

teligentes adecuadas a las circunstancias) que contestar por escrito con todos los asesoramiento del caso. Para este segundo tipo de control no basta que lo pida un solo legislador sino que se requiere el apoyo de un $\frac{1}{3}$ de la Cámara correspondiente (art. 119). Cada una de las Cámaras tiene facultad, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización. Cuando los informes se refieren a un Ente Autónomo o a un Servicio Descentralizado, los Ministros podrán requerir la asistencia conjunta de un representante del respectivo Consejo o Directorio. Por ejemplo: si se plantea una interpelación al Ministro de Economía y Finanzas acerca del funcionamiento de la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera, como el Ministro no tiene jerarquía sobre dicha Superintendencia (que es una dependencia del Banco Central, Ente Autónomo), necesitará requerir que vaya un representante del Directorio del Banco Central, y entonces, cuando venga una pregunta de las que él no está en condiciones de responder porque no es el jefe del sistema, le pasará la pregunta al representante del Banco Central, quien deberá contestar al interpelante.

Aumentando la intensidad del control parlamentario, el art. 120 establece que cada Cámara puede nombrar comisiones de investigación o para suministrar datos con fines legislativos. La comisión puede tener, pues, una finalidad de *fiscalización*, de controlar cómo funciona la administración, o una finalidad de recabar datos a los efectos de *mejorar la legislación*. Esas comisiones se trasladan al lugar que consideren conveniente para recoger los datos, pueden interrogar personas, citar testigos a declarar, hacer inspecciones periciales, o cualquier otro medio de recoger los elementos de juicio adecuados para, después, hacer funcionar la responsabilidad de los que resulten responsables del mal funcionamiento de una dependencia administrativa o para tomarlos en cuenta en la redacción de proyectos de ley.

Antes de llegar a la censura parlamentaria (forma de control que puede obligar a renunciar a un Ministro), puede señalarse el art. 121, según el cual una vez concluido cualquiera de los procedimientos de los artículos anteriores (es decir, recabados los pedidos de informes y contestados, o después de la interpelación a un Ministro en sala, o después de una investigación parlamentaria) la Cámara puede hacer una declaración. Declaración que no tiene efectos jurídicos concretos: simplemente tiene un efecto político, llamar la atención al Ministro de que si sigue en esa actitud puede pasarle algo, o fortalecer su posición política mediante una declaración de apoyo a la actitud, del Ministro. Esas declaraciones formuladas por cada Cámara deben distinguirse cuidadosamente del acto de censura a que se refieren los artículos, 147 y 148, que ya no lo hace cada Cámara sino la Asamblea General y que tiene consecuencias jurídicas mucho más drásticas (obliga al Ministro a renunciar). Cuando hablamos de las grandes líneas de la Constitución uruguaya mencionamos la responsabilidad política de los Ministros (Capítulo IV, § 51) característica del régimen parlamentario (Capítulo IX, §§ 157 a 159); ahora estudiaremos el funcionamiento de la censura parlamentaria en Uruguay, regulada en los artículos 147 y 148, que son dos artículos largos y que detallan el procedimiento en forma bastante completa.

189. Censura a los Ministros y disolución de las Cámaras

La censura o desaprobación de los actos de administración o de gobierno provenientes de los Ministros o del Poder Ejecutivo —en este último caso en razón de que siempre hay Ministros responsables de cada acto del Poder Ejecutivo— se tramita en dos etapas: primero, una etapa que transcurre dentro de una Cámara sola (incisos primero y segundo del art. 147), que comienza con la moción de un Senador en el Senado o de un Representante en la Cámara de Representantes, en el sentido de que la Cámara respectiva juzgue la gestión ministerial proponiendo que se censuren sus actos. Debatido el punto, si resulta aprobada por la Cámara en que fue presentada la moción de *propuesta de censura*, comienza la segunda etapa (incisos tercero y cuarto del art. 147 y art. 148). En la segunda etapa actúa la Asamblea General reunida, y puede concluir de varias maneras:

a) La Asamblea General rechaza la propuesta de censura. La posición del Ministro ha triunfado y el asunto se archiva.

b) La Asamblea General acoge la propuesta de censura por $\frac{2}{3}$ de los votos (o más) del total de legisladores. El Ministro o Ministros afectados por la censura deben renunciar y el Presidente de la República debe aceptarles la renuncia, haciendo así que cesen en sus cargos.

c) La Asamblea General acoge la propuesta de censura, por mayoría absoluta del total de legisladores, pero sin llegar a los $\frac{2}{3}$ de legisladores. En este caso, el Ministro o Ministros afectados también deben renunciar, pero el Presidente de la República no está obligado a aceptarles la renuncia: puede dejar la renuncia en suspenso, diciendo "observo el voto de desaprobación", y entonces la Asamblea General, dentro de los diez días siguientes, debe reunirse para estudiar de nuevo el caso.

En esta segunda instancia, si la Asamblea deja pasar el plazo que tiene para resolver, o si revoca el voto de censura, el Jefe de Estado tendrá derecho de rechazar las renunciaciones ministeriales que mantenía pendientes en su despacho; si —en cambio— la Asamblea mantiene su voto de desaprobación, hay que distinguir dos subcasos:

→ si la censura es mantenida por $\frac{3}{5}$ o más del total de legisladores, en esta segunda instancia, el resultado es el mismo que si se hubieran obtenido los $\frac{2}{3}$ en la primera instancia, es decir, el Ministro o Ministros censurados no pueden ser ya mantenidos en sus cargos, el Presidente debe aceptarles la renuncia que habían presentado en su oportunidad y adjudicar los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo.

→ si la censura es mantenida por menos de $\frac{3}{5}$ del total de legisladores, en cambio, el Presidente de la República puede optar entre aceptar las renunciaciones pendientes, o tomar una decisión de triple contenido: 1° mantener los Ministros censurados (esto es, rechazarles la renuncia); 2° disolver las Cámaras (esto es, suspender su funcionamiento); 3° convocar a elecciones de Senadores y Representantes para el octavo domingo siguiente a la fecha de la decisión.

La Asamblea nuevamente electa, en este último caso, mantendrá o revocará el voto de desaprobación. Si lo revoca, ello significa que el Presidente no se equivocó al

preciar el respaldo popular a la gestión de los Ministros censurados, y éstos podrán continuar en sus cargos, con el apoyo del nuevo Parlamento. Si mantiene la censura, todos los Ministros quedan cesantes automáticamente, y el Presidente de la República deberá nombrar nuevos Ministros que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo (penúltimo inciso del art. 148 y tercer inciso del art 174).

El sentido político, de afirmación democrática, que tienen estas disposiciones, los vemos cuando estudiamos en el Capítulo IV (§ 51) las líneas generales del sistema de gobierno establecido en la Constitución uruguaya.

90. Estatuto del legislador

Es tradicional, en todas las Constituciones, establecer un sistema de situaciones jurídicas especiales para los miembros de las Cámaras legislativas. Ese sistema está destinado a impedir que los otros Poderes, especialmente la policía y el Poder Judicial, en el ejercicio de sus respectivas funciones puedan obstaculizar la independencia del Poder Legislativo. De allí que esas situaciones de privilegio en favor de los Senadores y los Representantes no puedan ser renunciadas por éstos.

La Constitución de 1967 extendió esos privilegios que desde antes tenían los legisladores, a los Ministros y al Presidente de la República.

Veamos cuáles son esas situaciones de privilegio hechas, no en beneficio de los legisladores, sino del Poder Legislativo.

191. Irresponsabilidad de los legisladores

En primer término nos encontramos con la *irresponsabilidad*. Ella se establece en el art. 112 que determina que: "Los Senadores y Representantes jamás serán responsables por los votos y opiniones que emitan durante el desempeño de sus funciones". Esto significa que no se les podrá aplicar sanciones por ello, ni aun cuando la emisión de votos y opiniones significara la comisión de un delito.

Esto *no* significa que sean irresponsables para todos los casos, sino que para que exista esa irresponsabilidad, primero tiene que tratarse de *votos y opiniones*, y segundo tienen que ser *emitidos en el ejercicio de sus funciones*. La referencia: "que emitan durante el desempeño de sus funciones" se ha entendido que significa que emitan *ejerciendo esas funciones y no como referencia al tiempo que transcurre desde que toman posesión del cargo hasta que cesan por vencimiento del mandato*; lo que interesa es saber si al emitir ese voto u opinión estaba actuando como legislador o no.

También conviene aclarar que no es un problema del lugar en donde se actúe; *no es que sea irresponsable porque emite votos y opiniones en Cámara, ya que puede actuar también como legislador fuera de la Cámara, por ejemplo realizando una investigación parlamentaria, como miembro de una comisión investigadora que se traslade al lugar de los hechos.*

Esta irresponsabilidad existe por los votos y opiniones emitidos durante el desempeño de sus funciones, pero dura aún cuando cese la titularidad del cargo de legislador, es por esto que la Constitución dice que "*jamás serán responsables*". Esto es

lógico, ya que la finalidad de la norma es que el voto o la opinión del legislador no se exprese con temor, con inhibiciones, ante la perspectiva de que después se lo haga responsable de lo que dijo.

192. Inviolabilidad de los legisladores

La segunda situación especial que ampara a los legisladores es lo que se ha llamado la *inviolabilidad*. No se trata aquí de ser irresponsable, sino de la existencia de unas garantías especiales contra la posibilidad de ser arrestado o de ser procesado por delitos. Esta garantía especial, rige no solamente respecto de los delitos que cometa en el ejercicio de sus funciones, sino en general para toda clase de delitos. La finalidad de esta disposición es impedir que el legislador sea arrestado para obstaculizar el ejercicio de sus funciones: por ejemplo, para que no pueda asistir a una sesión de la Cámara. Es otra garantía de la independencia del Poder Legislativo, pero que no se refiere ya a los delitos que se puedan cometer en el ejercicio de sus funciones, sino a la disponibilidad del propio legislador para que pueda acudir al cumplimiento de sus funciones.

Dice al respecto el art. 113: "Ningún Senador o Representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, puede ser arrestado, salvo en el caso de delito infraganti y entonces se dará cuenta inmediata a la Cámara respectiva, con la información sumaria del hecho". Es decir que no se puede arrestar a un legislador por la simple existencia de semiplena prueba de que cometió el delito, ni siquiera con orden de juez competente.

A esta exención de arresto, se suma la exención de procesamiento que se establece en el art. 114: "Ningún Senador o Representante, desde el día de su elección hasta el de su cese, podrá ser acusado criminalmente, ni aun por delitos comunes que no sean de los detallados en el art. 93, sino ante su respectiva Cámara, la cual, por dos tercios de votos del total de sus componentes resolverá si hay lugar a la formación de causa, y, en caso afirmativo, lo declarará suspendido en sus funciones y quedará a disposición del Tribunal competente". A diferencia de los particulares, que pueden ser procesados según la opinión del Juez, sobre la base de las pruebas aportadas, los legisladores sólo pueden ser procesados según la opinión de su Cámara. Por ej. si se lo encuentra infraganti delito se lo detiene y se da cuenta a la Cámara en lugar de dársele cuenta al Juez; si alguien quiere hacer una denuncia sobre un delito cometido por un legislador, podrá formular la denuncia ante la policía o el juzgado, pero éstos no podrán proceder como en la generalidad de los casos, sino que tendrán que dar cuenta a la Cámara respectiva. La Cámara va a tomar conocimiento de las acusaciones contra el legislador y determinará si se trata de procedimientos hechos de buena fe o si están destinados a obstaculizar el ejercicio de las funciones legislativas. Si se trata de un procedimiento de buena fe, la Cámara tendrá que decir si hay lugar a la formación de causa, suspender en sus funciones al legislador y ponerlo a disposición del Juez. En caso contrario no da lugar a la formación de causa y el legislador no podrá ser procesado. La palabra "causa" significa aquí proceso penal.

Como garantía de que esto no sea una manera de que el partido mayoritario discrimine admitiendo las acusaciones contra los legisladores de la minoría y no las que vayan contra los de la mayoría, se exige mayoría especial de $\frac{2}{3}$ de votos del total de

componentes de la Cámara, cantidad que ordinariamente no podrá ser alcanzada por un solo partido.

193. Irresponsabilidad, inviolabilidad y disciplina

La irresponsabilidad es permanente; en cambio, la inviolabilidad dura mientras la persona es legislador, ya que está destinada a impedir que se obstruya el cumplimiento de sus funciones. Además la irresponsabilidad sólo es por votos y opiniones emitidos en el ejercicio de sus funciones, en cambio la exención de arresto y de procesamiento es respecto de cualquier pretexto que se quiera utilizar para arrestar o procesar al legislador. La irresponsabilidad no puede ser levantada por la Cámara, mientras que la inviolabilidad significa supeditar a la opinión de la Cámara la posibilidad de que un Senador o Representante sea procesado.

Este sistema de irresponsabilidad e inviolabilidad no impide que los legisladores puedan ser corregidos disciplinariamente por su respectiva Cámara, ya que el fundamento de esas disposiciones es el de asegurar la independencia de la Cámara. Por esto el art. 115 determina que: "Cada Cámara puede corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el desempeño de sus funciones y hasta suspenderlo en el ejercicio de las mismas, por dos tercios de votos del total de sus componentes".

194. Remuneración de los legisladores

Por último el estatuto del Legislador se completa con el *sistema de remuneración*. La remuneración de los legisladores es también una garantía de independencia. Para que realmente la asignación mensual signifique una garantía de independencia, es necesario que ella no pueda ser cambiada durante el desempeño de su mandato. Si pudiera modificarse, ya sea aumentándola o disminuyéndola, la autoridad que pudiera hacer eso podría influir en la voluntad del legislador.

En la reforma constitucional de 1967 se previó la posibilidad de hacer descuentos a sus asignaciones, por inasistencia del legislador al cumplimiento de sus funciones. Esto *no* está establecido en forma preceptiva, es decir que *no* dice que deberá descontarse un porcentaje por las inasistencias, sino que dice: "...sin perjuicio de los descuentos que correspondieren, de acuerdo al reglamento de la Cámara..." (art. 117).

La asignación se fija por el propio Poder Legislativo, pero no por los mismos miembros que van a recibir la asignación, sino que cada Asamblea General fija la asignación de la siguiente. El inciso final del art. 117 dice que: "La asignación será fijada por dos tercios de votos del total de componentes de la Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, en el último período de cada Legislatura, para los miembros de la siguiente."

Finalmente la última parte de este artículo establece que: "Dicha compensación les será satisfecha con absoluta independencia del Poder Ejecutivo y fuera de ella los Legisladores no podrán recibir beneficios económicos de ninguna naturaleza que deriven del ejercicio de su cargo". Esta parte final, muy publicitada cuando el plebiscito de

1966, derogó tácitamente una ley anterior que permitía la importación de automóviles con franquicias de diplomático para los legisladores.

195. Extensión del estatuto de los legisladores a los titulares de otros órganos

Estas normas que establecen un estatuto especial para los legisladores son aplicables también a los miembros de la Convención Nacional Constituyente en caso de que se cree este órgano extraordinario con motivo de algún proyecto de reforma constitucional. Al respecto el art. 331, apartado C, establece que: "...Las condiciones de elegibilidad, inmunidades e incompatibilidades, serán las que rijan para los Representantes...".

La extensión de este régimen al Presidente de la República y a los Ministros, operada en 1967, plantea una serie de problemas prácticos bastante graves, pero no es éste el lugar adecuado para tratarlos. Algo de ello se explicará en el Capítulo XII, § 214 y 215.