

Capítulo XXV

LAS RELACIONES ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL PODER EJECUTIVO

SUMARIO

228. Generalidades. 229. El sistema de gobierno en el Uruguay. 230. La censura a los Ministros de Estado. 231. La disolución del Parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones parlamentarias. 232. La presentación del gabinete. 233. La reforma constitucional de 1997. 234. Análisis del art. 174 de la Constitución de la República. 235. La crisis de gabinete. 236. La reforma introducida por la Ley Constitucional de 1997.

228. Generalidades

Una de las cuestiones fundamentales que debe estudiarse en Derecho Constitucional, son las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, porque de allí habrá de surgir el tipo o la forma de gobierno que tiene cada país.

La Constitución uruguaya de 1967 dedica la Sección VIII a las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, ubicándose allí los arts. 147 y 148 que se refieren concretamente al procedimiento de la censura por parte del Parlamento a los Ministros de Estado, la observación del voto de censura por parte del Presidente de la República, la eventual disolución de las Cámaras y la convocatoria a nuevas elecciones legislativas.

Pero la Ley Constitucional de 1997, introdujo dos institutos del sistema de gobierno parlamentario, que son la presentación del gabinete (Constitución, art. 174) y la crisis de gabinete (Constitución, art. 175), razón por la cual el estudio de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en el régimen constitucional uruguayo, debe hacerse tomando en cuenta estos tres institutos en su conjunto, es decir la censura a los Ministros de Estado, por medio de la cual se ejerce la responsabilidad política de los Ministros del Poder Ejecutivo; la presentación del gabinete, por medio de la cual se procura un voto de confianza del Parlamento para el Consejo de Ministros; y la crisis de gabinete, por la que se faculta al Presidente de la República a declarar que el Consejo de Ministros carece de respaldo parlamentario y a buscar nuevos acuerdos políticos que le den al gobierno las mayorías parlamentarias necesarias.

229. El sistema de gobierno en el Uruguay

Corresponde en este Capítulo, analizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

A esos efectos, corresponde determinar, en primer lugar, cuál es o cómo es el sistema de gobierno uruguayo, qué tipo de sistema de gobierno uruguayo, qué tipo de sistema de gobierno consagra la Constitución de la República.

En ese sentido, en el Derecho Comparado se conocen tres grandes sistemas de gobierno: presidencial, característico de los Estados Unidos de Norteamérica; parlamentario, clásico de Inglaterra; y convencional, congresional o de asamblea, típico de Suiza, de la Confederación Helvética.¹

¿Qué criterio se adopta para determinar si un sistema de gobierno es presidencial, parlamentario o convencional? El criterio que la doctrina adopta para caracterizar a un sistema de gobierno es el de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Es así que en el sistema de gobierno presidencial, característico del sistema de gobierno norteamericano, que surge de la Constitución Federal de 1787, hay una rígida separación de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Por un lado, el Presidente de los Estados Unidos es, a la vez, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Por otro, los ministros del Poder Ejecutivo no son responsables políticamente ante el Parlamento; quiere decir que los ministros del Poder Ejecutivo no pueden ser censurados por el Poder Legislativo. Como contrapartida de la falta de responsabilidad política de los ministros, nos encontramos con que el Presidente no puede disolver al Parlamento.²

Maurice DUVERGER ha expresado gráficamente, que el gobierno presidencial es un matrimonio sin divorcio, porque los dos poderes están obligados, quieran o no, a vivir juntos. Es bastante común en los últimos años que el Presidente de los Estados Unidos no tenga mayoría en el Parlamento, lo que lo obliga a negociar permanentemente con él. No hay salida a esa crisis, a los choques, a los enfrentamientos que puedan existir entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; están condenados a vivir juntos durante todo el período de gobierno.

En el sistema de gobierno parlamentario, que surgió de la práctica del gobierno inglés es decir, que no fue una construcción teórica, sino que surgió a lo largo de los siglos en la práctica parlamentaria inglesa, hay una separación, en primer lugar, entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. Precisamente, el Jefe de Estado está a cargo de la Corona, cuyo titular es el Rey o la Reina, mientras que el Jefe de Gobierno es el Primer Ministro.

¹ Sobre los sistemas de gobierno en el Derecho Comparado, puede consultarse DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Diritto Costituzionale Comparato*, pág. 385 y sigts., quien distingue la forma de gobierno con separación rígida y la forma de gobierno basada en la colaboración entre el legislativo y el ejecutivo.

² Sobre el sistema de gobierno presidencial véase BURDEAU, Georges, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, pág. 337 y sigts.; GARCIA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, pág. 341 y sigts.; LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, pág. 130 y sigts.; SANCHEZ AGESTA, Luis, *Curso de Derecho Constitucional Comparado*, pág. 171 y sigts..

En segundo término, los ministros que juntos forman el Gabinete o Consejo de Ministros son responsables políticamente ante el Parlamento; en consecuencia, pueden ser censurados.

En tercer lugar, como consecuencia directa de que los ministros son responsables políticamente ante el Parlamento, éste puede ser disuelto por el Poder Ejecutivo, concretamente por el Rey o la Reina, a pedido del Primer Ministro. El conflicto creado por el enfrentamiento político entre el Parlamento y el Consejo de Ministros, es resuelto por la ciudadanía, eligiendo un nuevo Parlamento y, en consecuencia, manteniendo la política del Gobierno o cambiándola.

Quiere decir, entonces, que el sistema parlamentario es, en teoría, casi un sistema perfecto en cuanto a los engranajes de la política. ¿Por qué? Porque ante un enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, se procede a la disolución del Parlamento y es el pueblo, la ciudadanía, la que resuelve ese conflicto, si le da la razón a la política del Poder Ejecutivo o a la orientación política de la mayoría del Parlamento.³

El tercer sistema, que en el Derecho Comparado se conoce como convencional, congresional o de asamblea, y cuyo ejemplo típico es el de Suiza, se caracteriza por el hecho de que los miembros del Poder Ejecutivo son elegidos por el Parlamento. Se trata de un sistema colegiado en el que se inspiró Batlle para sus famosos Apuntes del Diario "El Día" del año 1913. En caso de conflicto entre la orientación política del Parlamento y la del Poder Ejecutivo, los Ministros, los Consejeros, los integrantes del Poder Ejecutivo, no son censurados por el Parlamento, sino que deben cambiar la orientación política. Dicho en otras palabras: ante una discrepancia entre la orientación política de un Poder y otro, este sistema impone que el Poder Ejecutivo debe adaptar su política a la orientación del Parlamento; se hace lo que manda la mayoría del Parlamento. Este es el esquema teórico del sistema convencional.⁴

¿Cuál es la característica del sistema constitucional uruguayo? ¿Cómo se ha estructurado a lo largo de la evolución constitucional del Uruguay?

Estimo que el sistema de gobierno uruguayo ha sido predominantemente presidencial, influido como todos los países de Latinoamérica por el constitucionalismo norteamericano.

A lo largo de las diferentes reformas constitucionales, ha habido una progresiva parlamentarización del sistema político; pero, a mi juicio, el régimen constitucional uruguayo nunca ha sido un régimen parlamentario.

En las Constituciones de 1830 y de 1918, los ministros no eran responsables políticamente ante el Parlamento, si bien podían ser llamados a Sala o interpelados.

En las Constituciones de 1934 y de 1942, se consagró la responsabilidad política de los ministros ante el Parlamento, la posibilidad de la disolución de las Cámaras por parte del Presidente de la República y la eventualidad de que, si las nuevas Cámaras ratificaban el voto de censura, caían el Presidente de la República y los ministros. De allí que pueda afirmarse que estas Constituciones consagraron un sistema de gobierno neoparlamentario, cuasi parlamentario o parlamentario atenuado.

³ Véase BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, "Derecho Constitucional", pág. 232 y sigts.; DUVERGER, Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", pág. 246 y sigts.

⁴ Véase GARCIA PELAYO, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", pág. 533 y sigts.

En la Constitución de 1952, los ministros del Poder Ejecutivo era responsables políticamente ante el Parlamento, pudiendo ser censurados; pero no estaba prevista la disolución de las Cámaras.

La Constitución de 1967, a mi juicio, consagró un sistema de gobierno presidencial atenuado o un semipresidencialismo. En tal sentido, debemos destacar que el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, electo por la ciudadanía por un período de cinco años, pudiendo actuar el Presidente de la República con uno o varios ministros, en el llamado Acuerdo, o con el Consejo de Ministros. En este sentido, podemos afirmar que, en cuanto a la organización del Poder Ejecutivo, volvemos al sistema que consagraron las Constituciones de 1934 y de 1942.

En mi concepto, el Presidente de la República es, a la vez, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Como Jefe de Estado, es quien representa al Estado en lo interior y en el exterior, simboliza la unidad de la Nación. En cuanto a su calidad de Jefe de Gobierno, el Presidente de la República es quien imprime la orientación política del Gobierno. Recordemos que en el sistema parlamentario inglés la expresión popular dice que: "El Rey reina, pero no gobierna". De allí que en los sistemas parlamentarios, el Jefe de Estado tenga una función meramente protocolar, de representación de la unidad del Estado, pero no es quién dirige la política de Gobierno ni le imprime la orientación, la que está a cargo del Primer Ministro o, en su caso, del Consejo de Ministros.

En la Constitución de 1967, los Ministros son responsables políticamente ante el Parlamento, que puede censurarlos. A su vez, el Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, puede observar el voto de censura pronunciado por la Asamblea General y, eventualmente, disolver las Cámaras y convocar a nuevas elecciones legislativas, conforme a lo dispuesto por los artículos 147 y 148 de la Constitución de la República.

La Reforma Constitucional de 1997 introdujo algunas novedades importantes en lo que se refiere a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En ese sentido, nos encontramos con dos institutos nuevos, que son la presentación del Gabinete y la crisis del Gabinete.

230. La censura a los Ministros de Estado

La Constitución uruguaya distingue entre el "llamado a Sala" a los Ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes (Constitución, art. 119), y la censura a los Ministros de Estado, cuyo procedimiento está establecido en los artículos 147 y 148 de la Constitución.

Hemos analizado en el Capítulo anterior el instituto del llamado a Sala a los Ministros de Estado, por lo que corresponde estudiar el instituto de la censura.

Corresponde expresar, en primer lugar, que la mediante la censura se hace efectiva la responsabilidad política de los Ministros de Estado, es decir de los Ministros del Poder Ejecutivo. En otros términos, se juzga la oportunidad o la conveniencia de la gestión ministerial, de los actos de administración y de gobierno. La censura no juzga la legalidad de la actuación de los Ministros, porque la censura es un instituto de naturaleza política en donde el Parlamento puede considerar que, a pesar de que el Ministro de Estado se ha ajustado estrictamente a la legalidad en su

gestión ministerial, sin embargo las medidas adoptadas, las resoluciones que haya aprobado, la omisión o la tardanza en resolver determinados problemas o conflictos planteados, sean inconvenientes o inoportunas desde el punto de vista político. Mediante la censura no se cuestiona la legitimidad o la legalidad de la actuación de un Ministro de Estado, sino su conducta política.

Por otra parte, si un Ministro de Estado comete violación de la Constitución u otros delitos graves, corresponde que se promueva el juicio político a fin de juzgar la responsabilidad político penal del gobernante. Si un Ministro de Estado comete un delito común, fuera de los previstos por el art. 93 de la Constitución, también debe seguirse el procedimiento del juicio político porque así lo dispone el art. 178 de la Constitución.

El art. 147 de la Constitución, prescribe que cualquiera de las Cámaras puede juzgar la gestión de los Ministros de Estado, proponiendo que la Asamblea General declare que se censuran sus actos de administración o de gobierno.

El procedimiento de la censura comienza con la presentación de la moción de censura ante cualquiera de las Cámaras. De inmediato, debe convocarse especialmente a la Cámara ante la que se haya presentado la moción de censura, en un término no inferior a cuarenta y ocho horas, para resolver sobre la misma.

La moción de censura debe ser aprobada por mayoría de presentes de la Cámara, en cuyo caso se debe dar cuenta a la Asamblea General, la que debe ser citada dentro de las cuarenta y ocho horas. Si en una primera convocatoria no se reuniese el número suficiente para sesionar, se deberá convocar por segunda vez, considerándose constituida la Asamblea General con el número de Legisladores que concurra.

La Constitución uruguaya prescribe que la desaprobación, es decir la censura, podrá ser individual, plural o colectiva. Quiere decir que la censura puede comprender a un Ministro, a varios Ministros o a la totalidad del Consejo de Ministros.

La censura debe ser pronunciada por la Asamblea General, por mayoría absoluta de votos del total de componentes, es decir que se requieren como mínimo sesenta y seis votos por la afirmativa. La sesión de la Asamblea General en la que se trate la censura a los Ministros de Estado, es una sesión especial y pública, pudiendo optarse por la sesión secreta cuando así lo exijan las circunstancias.

¿Cuál es la consecuencia jurídica de la aprobación por parte de la Asamblea General del voto de censura a un Ministro de Estado?. La Constitución impone en el art. 148 inciso tercero, la renuncia del Ministro, de los Ministros o del Consejo de Ministros, según los casos. Hay una obligación jurídica, dispuesta por la Constitución, en el sentido de que los Ministros deben renunciar a sus cargos una vez que han sido censurados por la Asamblea General.

Es diferente lo que sucede con la declaración prevista por el art. 121 de la Constitución, en que cada Cámara puede formular al término de un llamado a Sala a un Ministro de Estado, una declaración considerando que no son satisfactorias las explicaciones brindadas por el Ministro, en cuyo caso el Ministro no está obligado a renunciar, aunque sí lo puede hacer por razones de sensibilidad política como ha sucedido tantas veces en la historia política uruguaya. En cambio, en caso de una censura aprobada por la Asamblea General, el o los Ministros están obligados a renunciar, tienen la obligación jurídica de renunciar.

Ante la censura pronunciada por la Asamblea General, el Presidente de la República, como Jefe de Estado, con su sola firma, puede observar el voto de desaprobación, cuando sea pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes de la Asamblea General (art. 148 inciso cuarto de la Constitución). En tal caso, debe convocarse a la Asamblea General a una sesión especial, que deberá celebrarse dentro de los diez días siguientes.

Ante la observación del voto de censura, si la Asamblea General en una primera convocatoria no reúne el número de Legisladores necesarios para sesionar, se debe practicar una segunda convocatoria, no antes de veinticuatro horas ni después de setenta y dos horas de la primera, y si tampoco reuniera el número para sesionar, se considerará revocado el acto de desaprobación.

231. La disolución del Parlamento y la convocatoria a nuevas elecciones parlamentarias

El art. 148 incisos séptimo y octavo, prevé que si la Asamblea General mantiene el voto de desaprobación o censura por un número inferior a los tres quintos del total de sus componentes, el Presidente de la República, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, podrá mantener por decisión expresa al Ministro, a los Ministros o al Consejo de Ministros censurados y disolver las Cámaras y convocar a nueva elección de Senadores y Representantes, la que debe efectuarse el octavo domingo siguiente a la fecha de la referida decisión.

El decreto del Presidente de la República tiene un triple contenido: primero, mantiene al o a los Ministros censurados; segundo, disuelve las Cámaras; tercero, convoca a nueva elección legislativa (Constitución, art. 148 inciso noveno).

Cuando se procede a la disolución, las Cámaras quedan suspendidas en sus funciones, pero subsiste el estatuto y el fuero de los Legisladores.

Esta facultad no puede ser ejercida por el Presidente de la República durante los últimos doce meses de su mandato y la Asamblea General durante el mismo período sólo puede pronunciar el voto de censura por dos tercios o más del total de componentes (Constitución, art. 148 inciso undécimo). Asimismo, se establece que si la desaprobación no es colectiva, el Presidente de la República no puede ejercer la facultad de disolver al Parlamento sino una sola vez durante el término de su mandato.

En caso de que el Poder Ejecutivo no dé cumplimiento al decreto de convocatoria a las nuevas elecciones, las Cámaras volverán a reunirse de pleno derecho y caerá automáticamente el Consejo de Ministros (Constitución, art. 148 inciso duodécimo).

Una vez celebradas las elecciones de Senadores y de Representantes e instalada la nueva Asamblea General, debe resolver dentro de los quince días de constituida, por mayoría absoluta del total de sus componentes, si mantiene o revoca el voto de desaprobación. Si mantiene el voto de censura, caerá el Consejo de Ministros (Constitución, art. 148 inciso décimo sexto).

232. La presentación del Gabinete

Es característica de los sistemas de gobierno parlamentarios, la presentación del Gabinete o Consejo de Ministros ante el Parlamento, ante las Cámaras del Poder Legislativo.

A efectos de no abundar en demasiados detalles en lo que se refiere al Derecho Comparado, debemos decir que la Constitución de Portugal de 1976, artículo 195 establece: “1. El Programa de Gobierno debe ser sometido a la Asamblea de la República, a través de una declaración del Primer-Ministro, en el plazo máximo de diez días después de su nombramiento. 3. El debate no puede excederse de tres días y que cualquier grupo parlamentario puede proponer el rechazo del programa de Gobierno o solicitar la aprobación de un voto de confianza. 4. El rechazo del programa de Gobierno exige la mayoría absoluta de los Diputados...”

En la Constitución española de 1978, nos encontramos, por un lado, con que el Jefe de Estado es la Corona cuyo titular es el Rey o la Reina y que por otro está el Presidente de Gobierno. En el artículo 99 se establece la forma en que se procede a proponer, por parte del Rey, el candidato a la Presidencia del Gobierno.

Allí se expresa:

“2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.

3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.

4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.”

Esto supone que el Rey es quien tiene que proponer un nuevo candidato para Presidente del Gobierno.

Por último, el 5. dice: “*Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.*”

A modo de síntesis, esto significa que hay una presentación del Gabinete y del programa de Gobierno ante el Parlamento, es decir ante las Cámaras, pero las Constituciones prevén qué sucede en caso de que ese voto de confianza no se obtenga. Es decir que no se trata meramente de un voto de confianza nominal, de una mera expresión política de apoyo del Gobierno, sino que el Consejo de Ministros, el Gabinete ministerial tiene que tener el apoyo mayoritario del Parlamento, de lo contrario, corresponde disolver el Parlamento y convocar a nuevas elecciones.

En nuestro país, el tema de la presentación del Gabinete no es nuevo. Tan así es que el artículo 162 de la Constitución de 1942 mereció un análisis muy detallado por parte de JUSTINO JIMENEZ DE ARECHAGA en su obra “La Constitución Nacional.”

Al respecto, JIMENEZ DE ARECHAGA expresaba: “*Establecidas estas conclusiones y corolarios, cabe que nos preguntemos cómo ha de operar el Presidente de la República para saber si el Ministerio cuenta con el apoyo parlamentario. Está dicho, y creo que probado, que no basta que no se produzca un voto de censura para que se pueda afirmar que el Gabinete cuenta con el apoyo parlamentario.*”

Porque esta condición debe cumplirse aún antes de que el Gabinete haya realizado cualquier acto de administración y de gobierno; conforme a la Sección VIII, recién después de haberse cumplido actos de administración o de gobierno es que podrá ponerse en movimiento el instituto de la censura. Creo, como lo expresaba "El Día" en un artículo que glosamos más arriba, que esta comprobación del apoyo parlamentario no puede resultar de la cuenta de votos que hagan los periodistas ni de la que pueda hacer el propio Presidente de la República. Para establecer que los Ministros tienen apoyo parlamentario, no basta con que el Presidente de la República estime que ha contemplado las aspiraciones de tales o cuales partidos., cuyos votos, sumados en la Asamblea General, alcanzan a formar mayoría en ese Cuerpo. No basta precisar la filiación política de los Ministros para poder deducir de ello que el Gabinete cuenta con el apoyo parlamentario. Entre otras razones, porque debiendo considerar la Asamblea la persona del ciudadano al cual el Ministerio le ha sido adjudicado, no obstante su filiación política puede negarle su confianza por razones de orden cívico, de orden técnico o de orden moral. No veo sino un medio de que se compruebe que la constitución del Ministerio responde a la preceptiva constitucional: este medio es la presentación. En el lenguaje parlamentario, "presentación" es el sometimiento de un Ministerio recién constituido a la Asamblea, reclamando de ésta, al iniciar su actividad, un voto de confianza. Los medios prácticos de realizar la presentación pueden ser varios: el envío de un Ministro, de varios o de todos los Ministros al seno de la Asamblea, para que expongan allí los propósitos de gobierno que pretenden realizar y reclamen de inmediato un pronunciamiento de la Asamblea al respecto. Creo que la presentación del Gabinete es una práctica civilizadora, y que ha de serlo especialmente en nuestro país. La presentación pone lealtad y claridad en las relaciones necesarias entre la rama ejecutiva y la rama parlamentaria del gobierno, cuando éste se ha modelado sobre la base del principio parlamentario. Evita desde el comienzo los equívocos, las ilusiones de un Presidente de la República que es poca cosa más que un Primer Ministro, y que pueda presumir, por un error de cálculo político, que ha creado, por la integración del Ministerio, un instrumento apto para realizar una política realmente constructiva".⁵

Esta disposición la vamos a encontrar luego en la Constitución de 1967, en el artículo 174 que expresa: "*El Presidente de la República adjudicará los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo*". La misma tiene su origen en la fórmula presentada en la Junta Consultiva de los Partidos por el doctor Ramón F. Bado, en el año 1941. Cabe aclarar que se trataba de una fórmula ecléctica, ante la propuesta que realizaba el doctor Demicheli y que una parecida fue la presentada por el doctor Juan Andrés Ramírez, también ante la Junta Consultiva de los Partidos.

Quiere decir, que en opinión del doctor JIMENEZ DE ARECHAGA, correspondía la presentación del Gabinete, de acuerdo con la fórmula del artículo 162 de la Constitución de 1942.

⁵ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, "*La Constitución Nacional*", Mdeo., 2000, Ed. Cámara de Senadores, Tomo III, págs. 286-287.

Continúa JIMENEZ DE ARECHAGA: *"El Plata", a cuya opinión debe dársele especialísima importancia, no solamente porque su columna editorial, a cargo del doctor Ramírez, es la cátedra de Derecho Constitucional más autorizada que hay en este país, sino también por el hecho de que el propio Dr. Ramírez integró la Junta Consultiva de los Partidos, de un examen del texto del art. 162 extrae las siguientes conclusiones:*

Primera: el Presidente elige libremente los Ministros, bajo la sola condición de que éstos cuenten con el apoyo parlamentario, que es el apoyo de la mayoría parlamentaria.

Segunda: el Presidente, respetando esa condición, no está obligado a asignar los Ministerios proporcionalmente al número de votos con que cuenta cada sector en el Parlamento.

Tercera: *el Gabinete no puede estar en minoría en la Asamblea General; pero puede estar formado por hombres de la minoría, siempre que la mayoría le otorgue su apoyo. Este es un hecho corriente en el régimen parlamentario.*"⁶

Finalmente y en forma indirecta, el diario "El Debate" dirigido por el doctor Luis Alberto de Herrera *"sugiere la necesidad de que al constituirse un Ministerio y, particularmente, el primer Ministerio, éste sea presentado a la Asamblea General a fin de establecer si cuenta o no con el apoyo parlamentario. Esta presentación, que se usa en algunos países de régimen parlamentario, es el modo de comprobar que el Presidente de la República ha cumplido con la exigencia constitucional de integrar un Gabinete que cuente con el apoyo parlamentario. Producido este voto, queda perfectamente establecido si el Presidente cumplió o no con la exigencia constitucional."*⁷

Más adelante, ANIBAL LUIS BARBAGELATA, en su tesis sobre *"El Consejo de Ministros en la Constitución Nacional"*, publicada en el año 1950, al analizar también este artículo 162 de la Constitución de 1942 afirmó lo siguiente: *"No se ha previsto la forma de apreciar su existencia y, a falta de norma expresa, creo como ARECHAGA que no hay más que un "un medio de que se compruebe que la constitución del Ministerio responde a la preceptiva constitucional" y "este medio es la presentación". "Es una necesaria consecuencia del sistema constitucional, el único modo de verificar de manera auténtica que el Presidente de la República ha cumplido la primera de las dos reglas que, en cuanto a la integración del Gabinete, se contienen en el art. 162."*⁸

Posición contraria a la tesis de la presentación del Gabinete, fue la formulada, en primer lugar, por ALBERTO RAMON REAL en su trabajo sobre *"Neoparlamentarismo en América Latina"*, afirmando que: *"El art. 162 establece, pues, el principio de que los Ministros deben contar con el apoyo parlamentario. En nuestro sistema este apoyo parlamentario no debe comprobarse con un acto formal previo*

⁶ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, *"La Constitución Nacional"*, Mdeo., 2000, Ed. Cámara de Senadores, Tomo III, pág. 281.

⁷ JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino, *"La Constitución Nacional"*, Mdeo. 2000, Ed. Cámara de Senadores, Tomo III, pág. 282.

⁸ BARBAGELATA, Anibal Luis, *"El Consejo de Ministros en la Constitución Nacional"*, Mdeo., 1950, pág. 111.

*por un voto de confianza; es decir, por una manifestación parlamentaria de solidaridad con la política que se propone desarrollar el Ejecutivo".*⁹

Finalmente, CASSINELLI MUÑOZ, al analizar el artículo 174 de la Constitución de 1967 expresa: *"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 el proyecto "amarillo" 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"*.¹⁰

En síntesis, JIMENEZ DE ARECHAGA y BARBAGELATA sostenían la necesidad de la presentación del Gabinete ante el Parlamento, mientras que REAL y CASSINELLI MUÑOZ sustentaban la tesis contraria.

Personalmente, comparto la posición de REAL y CASSINELLI MUÑOZ, porque tanto el texto del artículo 162 de la Constitución de 1942, como el artículo 174 de la Constitución de 1967, exigían que los ministros tuvieran apoyo parlamentario. Es evidente que lo que tenía que hacer el Presidente de la República era un análisis político en cuanto a evaluar si el o los ministros designados, eran ciudadanos que tenían apoyo de la mayoría del Parlamento.

A mi juicio, y con el debido respeto hacia la opinión de JIMENEZ DE ARECHAGA y de BARBAGELATA, las Constituciones de 1942 y de 1967 no imponían, bajo ningún concepto, la presentación del Gabinete. Pudo sí haber sido una práctica de Gobierno; no lo prohibía la Constitución de 1942 como tampoco la de 1967, pero tampoco lo imponían, es decir, no era una obligación.

233. La reforma constitucional de 1997

Como antecedentes históricos de la reforma constitucional de 1997 podemos citar, además de las opiniones doctrinales de JIMENEZ DE ARECHAGA y de BARBAGELATA, el proyecto de reforma constitucional presentado en el año 1966 por los sectores populares, que luego se conoció como el "Proyecto amarillo" en virtud del color de la hoja de votación que impuso la Corte Electoral. En dicha iniciativa, se preveía expresamente la presentación del Gabinete ante el Parlamento.

En el año 1986, un grupo de legisladores del Partido Nacional, entre los que se encontraban Martín Sturla, Jorge Machiñena, Carlos Rodríguez Labruna, Luis Alberto Heber y Héctor Barón, presentaron un proyecto de ley por el que se consagraba el instituto de la presentación de los ministros, exigiéndose el respaldo de la mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General.

⁹ REAL, Alberto Ramón, "Neoparlamentarismo en América Latina", en "Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales", Montevideo, 1962, Año XIII, N° 2, pág. 411.

¹⁰ CASSINELLI MUÑOZ, Horacio, "Derecho Público", Vol. II, 1991, pág. 23-24.

Básicamente, en cuanto a los fundamentos expresados en la Exposición de Motivos, afirma los conceptos vertidos por ARECHAGA en *"La Constitución Nacional"* respecto al Artículo 162 de la Constitución de 1942.

A su vez, y ya más cercanos en el tiempo, la presentación del Gabinete se formuló en el Proyecto de "Maxireforma". En ese sentido, el doctor Gonzalo Aguirre Ramírez, en la sesión de la Comisión Especial del Senado del día 3 de noviembre de 1993, expresó lo siguiente: *"Precisamente a eso tiende la presentación del gabinete, que tanto Justino JIMENEZ DE ARECHAGA como Juan ANDRES RAMIREZ sostuvieron, cuando se estableció la Constitución de 1942 y ante la instalación del gobierno de Amézaga, que esa era la manera de cumplir con lo que dice la Carta. ¿Acaso este es un objetivo que se persigue por un ansia teórica de responder a una formulación doctrinaria? No; se debe a una necesidad práctica. En tal sentido, el señor senador Ricaldoni expresaba que le vamos a crear un nuevo problema al Poder Ejecutivo, obligándolo a comparecer ante el Parlamento. ¿Qué pasaría dice si no se le aprueba al programa de gobierno? Y se agrega: habría que dejarlo a que comenzara a gobernar. ¿Cómo gobierna el Poder Ejecutivo?"*

Administrando y legislando, sostengo, ya que se trata de un órgano colegislador. Tengamos en cuenta que la gran mayoría de las leyes que aprobamos y consideramos en el Parlamento las presenta el Poder Ejecutivo. Entonces, para que las leyes se aprueben, el Poder Ejecutivo necesita contar con una mayoría parlamentaria. En la realidad política actual ¿qué es lo que ocurre? El Presidente de la República asume el cargo, forma del Poder Ejecutivo designando a los Ministros y comienza a enviar proyectos de ley sobre el supuesto falso de que tiene mayoría en el Parlamento, pero resulta que no la tiene, como consecuencia del sistema electoral. En consecuencia, nosotros ¿qué es lo que queremos? Que el Poder Ejecutivo presente su gabinete luego de las consultas políticas correspondientes de modo que el Parlamento se vea obligado, bajo amenaza real de que el Presidente lo disuelva si por dos veces le niega el voto de confianza, a decir: "Sí; estamos de acuerdo con este plan de gobierno y estamos comprometidos a aprobar las leyes que se han anunciado como parte constitutiva esencial de ese programa de gobierno". En realidad, ese es el único punto en donde puede haber alguna duda, pero la presentación no conspira, como se ha dicho, contra el buen racionamiento. Por el contrario, como dice Justino JIMENEZ DE ARECHAGA, es lo que va a dar la prueba, a coadyuvar al sinceramiento de las relaciones y a que no se empiece a funcionar sobre un supuesto falso, ya que en la primera crisis política se demuestra que no existe apoyo del Parlamento hacia el gobierno. Recuerdo que esto ocurrió en 1985, cuando se interpelló al Ministro del Interior de entonces, doctor Carlos Manini Ríos, y durante este gobierno, en infinidad de instancias en que fue cuestionada la política económica. Entonces, en esos casos, el Presidente de la República con los ministros que él designa, aunque se suponga lo contrario está en permanente minoría ante las Cámaras."

En la sesión de la Comisión Especial del Senado del 17 de junio de 1996, el senador Walter Santoro expresó lo siguiente en cuanto al Proyecto de Reforma Constitucional que se estaba analizando en ese momento: *"Otra modificación que se realiza es en lo que tiene que ver con la presentación del Consejo de Ministros, al solicitar el voto de confianza ante la Asamblea General para éste. Aclaro que sobre*

esto hay abundante literatura manejada a nivel de los centros partidarios; en el Directorio del Partido” obviamente, se refiere al Partido Nacional “debe haber varias bibliotecas con discusiones sobre este tema. Agrego, por ejemplo, que la maxireforma tenía un sistema más completo constituido por el hecho de que había que presentar obligatoriamente el Gabinete a la Asamblea General y luego se establecía un mecanismo muy feroz que podía determinar que a los pocos días de asumir el señor Presidente de la República hubieran nuevas elecciones. Naturalmente, el Gobierno no iba a estar en el Edificio Libertad, sino que estaría en alguna Jefatura de Policía o en algún cuartel, porque no habría ninguna posibilidad.

Esto fue discutido ampliamente; conocemos la postura del señor Senador Pereyra, que es idéntica a la que plantea el Señor Senador Rocha Imaz manteniendo una uniformidad en el pensamiento pero esta fórmula puede ser observada en el sentido que no es efectiva porque dice que “podrá requerir”, lo cual no implica una obligación de la presentación del Gabinete y, además, no tiene ninguna sanción. Ella tiene cierto valor porque una cosa es presentar un Gabinete con un voto de apoyo y otra es que el Presidente se embarque en esa corriente, generalmente peligrosa, de presidir un país sin tener asentimiento de la Asamblea General. Estos son problemas psicológicos, emocionales, pero también son problemas de opinión pública. El hecho de que un Gabinete haya sido aceptado o no por la Asamblea General tiene mucha trascendencia en la opinión pública”

234. Análisis del artículo 174 de la Constitución de la República

Corresponde analizar ahora, en particular, el artículo 174, en la redacción dada por la Reforma Constitucional de 1997.

Una primera modificación que encontramos en el artículo 174 de la Constitución, es que se elimina el número de Ministerios.

La Constitución de 1967 determinaba que habría once Ministerios, sin perjuicio de que la ley pudiera crear otros. El artículo 174 actual dice que la ley es la que debe determinar el número, denominación, atribuciones y competencias de los Ministerios.

El inciso tercero del artículo 174, siguiendo la fórmula que veíamos desde la Constitución de 1942, establece: *“El Presidente de la República adjudicará entre ciudadanos que, por contar con apoyo parlamentario, aseguren su permanencia en el cargo”*.

Mientras tanto, el inciso cuarto del artículo 174 es el agregado que introdujo la Reforma Constitucional de 1997, dice lo siguiente: *“El Presidente de la República podrá requerir de la Asamblea General un voto de confianza expreso para el Consejo de Ministros”*.

Como se advierte, esta opción es facultativa. Por lo tanto, no es una obligación jurídica del Presidente de la República requerir el voto de confianza del Parlamento. Dicho en otros términos, no es obligación jurídica del Presidente de la República presentar el Gabinete ante la Asamblea General. Esta fórmula permite que se siga con el esquema tradicional hasta la Constitución de 1967, es decir que perfectamente son aplicables las ideas expuestas oportunamente por Alberto Ramón REAL y Horacio CASSINELLI MUÑOZ, en el sentido de que es el Presidente de la República

quién debe hacer una evaluación política del apoyo parlamentario que tengan los ministros.

En caso de que el Presidente de la República requiera un voto de confianza expreso de la Asamblea General, el Consejo de Ministros debe comparecer ante la Asamblea General, la que se pronunciará, sin debate, por el voto de la mayoría absoluta del total de sus componentes y dentro de un plazo no mayor de 72 horas, que correrá a partir de la recepción de la comunicación del Presidente de la República por la Asamblea General.

De modo que nos encontramos con una presentación en sociedad del Gabinete como diríamos en términos vulgares, porque el Consejo de Ministros comparece ante el Parlamento, donde seguramente uno o dos ministros harán la exposición formal del plan de gobierno, pero sin que haya debate por parte de la Asamblea General. A mi juicio, es evidente que esto tiene un efecto meramente formal. Es decir, no hay discusión en la Asamblea General sobre el plan de gobierno, sino, simplemente, la presentación del plan de gobierno por parte del Consejo de Ministros. De inmediato, se procede a votar.

Si se requiere la mayoría absoluta del total de componentes de la Asamblea General, es decir 66 votos. Si la Asamblea General no se reuniese dentro del plazo de 72 horas a partir de la comunicación del Presidente de la República, o si se reuniese y no adoptare decisión, se entenderá que el voto de confianza ha sido otorgado.

Indudablemente, es una fórmula diríamos en términos modernos verdaderamente "Light".

En otros términos, el procedimiento es el siguiente. El 1° de marzo el Presidente de la República presta juramento ante la Asamblea General, toma posesión de su cargo en la Casa de Gobierno y, de inmediato, comunica a la Asamblea General que quiere presentar el Gabinete y solicita un voto de confianza.

Sin embargo, pueden darse cuatro hipótesis.

Una primera, que la Asamblea General se reúna, que el Consejo de Ministros comparezca, exponga su plan de gobierno y que la Asamblea General, por mayoría absoluta de votos, le dé su voto de confianza.

Una segunda hipótesis, es que el 1° de marzo el Presidente de la República comunique a la Asamblea General que requiere el voto de confianza de su Gabinete y que la Asamblea General se reúna, comparezca el Consejo de Ministros, exponga su plan de gobierno, pero que la Asamblea General no adopte decisión.

La tercera, sería que el 1° de marzo el Presidente de la República solicite el voto de confianza expreso de la Asamblea General y, pasadas las 72 horas, no se reúna la Asamblea General.

En estas dos hipótesis, la segunda y la tercera, se considera que el voto de confianza ha sido otorgado. Sin embargo, hay otras dos hipótesis.

Una cuarta, es que el Presidente de la República comunique a la Asamblea General su voluntad de requerir el voto de confianza expreso de la Asamblea General, que ésta se reúna, comparezca el Consejo de Ministros, exponga su plan de gobierno y no tenga la mayoría absoluta en el Parlamento. ¿Qué ocurre? Desde el punto de vista jurídico constitucional no tiene consecuencias. La falta del voto de confianza expreso de la Asamblea General al Consejo de Ministros no tiene consecuencias jurídicas; sí las puede tener desde el punto de vista político, que es donde

indudablemente creo que ha puesto el acento en su exposición el senador Santero, cuando dice que no es lo mismo un Gabinete que obtiene el expreso apoyo del Parlamento, que aquel que es rechazado por la Asamblea General.

Sin duda, esto va a obligar políticamente en principio al Presidente de la República a negociar las mayorías parlamentarias correspondientes. Sin embargo, puede darse la hipótesis seguramente se va a dar, de que el Presidente de la República no cuente con apoyo parlamentario e igualmente funcionará el gobierno.

La quinta hipótesis es la que expresamos al principio, es decir, que el Presidente de la República opte por no requerir el voto de confianza de la Asamblea General. Tampoco tiene consecuencia jurídica la no presentación del Gabinete ante la Asamblea General. Es típicamente una fórmula política.

Diría que el inciso cuarto del artículo 174 es, más que una norma jurídica, una manifestación de voluntad política, porque no tiene ninguna consecuencia o sanción jurídica el hecho de no presentar el Gabinete, de no obtener mayorías expresas en la Asamblea General. Indudablemente, es la expresión de deseo de que un gobierno cuente con mayorías en el Parlamento.

En síntesis, diría que el inciso cuarto del artículo 174 es una expresión de deseo. Ojalá que la práctica política del gobierno lleve a que este instituto funcione realmente y que se valore políticamente la importancia que tiene la presentación del Gabinete. Esto reafirma mi tesis en el sentido de que el régimen constitucional uruguayo es semipresidencial. Dicho en otros términos, la presentación del Gabinete a mi juicio no reafirma la parlamentarización del sistema constitucional uruguayo. Evidentemente, un sistema que depende la voluntad del Presidente de la República de presentar o no el Gabinete, un sistema en que las mayorías parlamentarias no importan desde el punto de vista jurídico, demuestra que no estamos frente a un régimen parlamentario, sino que continuamos con un régimen estrictamente presidencial.

Diría que hoy es más presidencial aún que bajo la Constitución de 1967. Estimo que a partir de la Reforma Constitucional de 1997 se ha acentuado el carácter presidencial del sistema, por el hecho de que el Presidente de la República es elegido por la mayoría absoluta de la ciudadanía o, en su defecto, en una segunda vuelta. Es indudable que esto acentúa la presencia, la fuerza política del Presidente de la República, que se transforma en el eje fundamental de la política gubernamental.

235. La crisis de gabinete

El otro instituto novedoso que introduce la reforma constitucional de 1997 es el de la crisis de gabinete, típico también de los sistemas parlamentarios.

Por ejemplo, el artículo 112 de la Constitución española de 1978 establece: *“El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general. La confianza se entenderá otorgada cuando vote a favor de la misma la mayoría simple de los Diputados.”*

Por su parte, la Constitución portuguesa de 1976, en su artículo 196, prescribe: *“El Gobierno puede solicitar a la Asamblea de la República la aprobación de un*

voto de confianza sobre una declaración de política general o sobre cualquier asunto relevante de interés nacional."

En el proyecto de "Maxireforma" fue donde se presentó por primera vez la crisis de Gabinete. Concretamente, en el artículo 149 de la iniciativa presentada ante el Senado de la República, se expresaba: "*El Presidente de la República podrá declarar una crisis de gabinete si entendiere que el mismo carece de respaldo legislativo y cuando ello se manifestare:*

- a) en un voto de desaprobación que él decidiere no observar;*
 - b) en la negativa a un voto de confianza solicitado en cualquier momento por el Consejo de Ministros a la Asamblea General;*
 - c) en la no aprobación de proyectos de ley, presentados por el Poder Ejecutivo,*
- que:*

1) Se presentaren articulados al exponer el Consejo de Ministros su programa de gobierno ante la Asamblea General, y no fueren aprobados en un término de seis meses.

2) Fueren presentados con declaratoria de urgente consideración, cuando se levantara la misma o fueren expresamente rechazados.

3) Fueren de carácter presupuestal, (artículo 214).

Si cualquiera de estos proyectos de ley fuere sancionados con modificaciones y el Poder Ejecutivo le opusiere observaciones que no fueren aceptadas por la Asamblea General, el Presidente también podrá declarar una crisis de gabinete.

Declarada ésta, el Presidente de la República podrá sustituir los ministros y remover total o parcialmente a los Directorios de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados.

El nuevo Consejo de Ministros se presentará a la Asamblea General dentro de los plazos y con los incisos previstos en los incisos primero a quinto de este artículo.

Sobre el particular, en la Exposición de Motivos, se expresó lo siguiente: "*En el mismo artículo 149 proponemos la creación de una nueva figura o instituto, de modo de liberar al Presidente de la República de las trabas que una mayoría parlamentaria no la misma que "ab initio" otorgó un voto de confianza a su gabinete puede oponer a su gestión.*

El actual artículo 148, permite al Presidente de la República, disolver las Cámaras ante una censura de la Asamblea General a sus ministros, ratificada en una segunda instancia por menos de tres quintos del total de sus componentes.

Quiere decir que no sólo la iniciativa es del Parlamento, que puede ostilizar al gobierno sin censurar formalmente y sin comprometerse en absoluto, sino que aún en la hipótesis de la censura puede evitar su disolución y la nueva elección, votándola por más de tres quintos.

Con esta innovación es decir, la "crisis de gabinete", el Presidente de la República ya no estará inerte ante el posible obstruccionismo parlamentario. Así, en las hipótesis de votos de desaprobación a sus Ministros, que él decidiere no observar conforme al artículo 148, denegativa de la Asamblea a un voto de confianza solicitado por el Consejo de Ministros, así como de rechazo de leyes trascendentales, las presupuestales y las de urgente consideración, entre otras, el Presidente

En lo que tiene que ver con la sustitución de los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, el senador Michelini, en la sesión de la Comisión Especial del Senado de fecha 9 de abril de 1996, expresó: *"Compartimos la inquietud del señor Senador Posadas Montero con respecto a que las empresas del Estado no deberían estar politizadas y que los cargos en ellas tendrían que estar asignados según criterios de idoneidad y de capacidad técnica. Incluso, pensamos que tal vez se podrían implementar otros mecanismos de dirección, de tipo gerencia, mas profesionales. De la mención que el señor Senador hizo de los organismos vinculados a la política monetaria, surge claramente que ese tipo de asuntos no debería estar sujeto a los avatares políticos. Sin embargo, la realidad del país indica otra cosa. Cuando se arma el Gobierno ahora que no hay mayorías parlamentarias, se trata de una coalición de entendimiento o coalición al fin; se realiza una distribución de cargos con carácter político. Dado que las mayorías parlamentarias a veces son de muy difícil conjunción y esta es la realidad del país, por lo que no estoy diciendo nada nuevo no hay ninguna capacidad de veto de unas fuerzas a otras en lo que hace a la designación de las personas. Esto implica, además, que las mayorías que comienzan un Gobierno no son las que lo terminan, como ha sucedido en las últimas Administraciones. Por consiguiente, no estamos diciendo que cuando comienza un Gobierno, todas las fuerzas políticas están en los Entes Autónomos. Concretamente, estamos hablando de las mayorías que conforman el primer Gobierno y la oposición; es decir, comienzan su gestión quienes conforman el primer Gobierno y, luego, se rearmen las mayorías, por lo que muchas veces, no un integrante, sino los Directores en pleno de los Entes Autónomos no tienen ninguna vinculación con la política que lleva adelante el Gobierno. Por nuestra parte estamos dispuestos a escuchar otras posibles soluciones; incluso, en lo que respecta al tema monetario, estaríamos dispuestos a hacer alguna excepción. Lo que no nos parece bien es el hecho de que se arme el Gobierno con un criterio determinado y que, luego, aquél se desarme, empleándose criterios diferentes. Dicho de otro modo porque me gusta hablar claro, cuando se constituyó un Gobierno de coalición, se convocó a personas que formaron ese Gobierno para constituir la Dirección de los Entes Autónomos. Quien no participaba en esa coalición estaba exento de hacerlo en los controles de dichos Entes. Esto podrá ser bueno o malo; por mi parte, no tengo intención de juzgarlo. Supongamos que en el día de mañana se reestructura la coalición o aparece otra; en ese caso, debemos preguntarnos si el Estado no tiene ningún mecanismo aplicable a quienes, habiendo conformado Gobierno en primera instancia e inhibido a la oposición de participar en los supuestos controles, ahora manifiestan que como no cometieron ningún error que esté establecido en la Constitución, pueden continuar ejerciendo los cargos oponiéndose sistemáticamente a la política del Gobierno. Creo que el señor Senador Posadas Montero vivió este tipo de situación en carne propia"*.

Evidentemente, también acá nos encontramos con otra disposición constitucional en la cual se procura solucionar un problema de carácter típicamente político, que es el hecho de que como actualmente ningún partido político tiene mayoría parlamentaria, el gobierno necesita del apoyo de otros partidos políticos para la conformación, la designación de los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios

Descentralizados, para los cuales, como ustedes saben de acuerdo a la Constitución de la República, se requieren mayorías especiales en el Senado de la República.

Una vez constituido el Gobierno y ya empezando a funcionar, resulta que él o los Partidos que participaron originalmente en el acuerdo político, en la coalición o como se le quiera denominar, retiran sus Ministros, pero los Directores de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados permanecen en los cargos. Se ha entendido que esto no es ético desde el punto de vista político, y creo que está bien que se entienda de esa manera. Digo esto porque, en definitiva, la dirección de las empresas públicas del Estado, de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, es parte de la política de Gobierno.

Es evidente que si hay partidos políticos que ingresan a un gobierno de coalición, de coparticipación o mediante un acuerdo político al Gabinete y a los Entes Autónomos, no puede ser que el día en que se retiran del Gabinete, se queden instalados en los Entes Autónomos.

Puede plantearse la duda de saber si la participación de otras fuerzas políticas en los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, no tendría un efecto de control político del manejo de éstos.

En tal sentido, corresponde afirmar que la Constitución de la República no impone el contralor de la oposición en los Entes Autónomos. Dicho en otros términos: la Constitución de 1952 fue la que consagró la coparticipación, el famoso tres y dos, en donde se establecía, precisamente, que tres directores pertenecían a la mayoría y dos a la minoría. Ese sistema, ese reparto de cargos se eliminó en la Reforma Constitucional de 1967.

Por lo tanto, en nuestro sistema constitucional no está previsto que en los Entes Autónomos, haya control por parte de la oposición. Perfectamente puede darse el caso de que todos los directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados pertenezcan al partido de gobierno. Puede darse la hipótesis de un gobierno que tenga las mayorías necesarias en el Parlamento o, en realidad, la que requiere el artículo 187 para la designación de los Directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, y que no necesite del apoyo de ningún otro Partido. Concretamente, dicha disposición, requiere tres quintos de votos de los componentes del Senado, es decir, 18 votos. Si el Partido que ejerce el gobierno tiene los 18 votos en el Senado, es lógico que no necesita de ningún otro partido para nombrar a los Directores de esos organismos. Pero, justamente, esa mayoría impuesta de tres quintos de votos a efectos de otorgar la venia para la designación de Directores de Entes Autónomos, obliga al gobierno a negociar, a acordar políticamente con otro u otros partidos para tal designación.

