

## EL TIPO DE GOBIERNO EN LA CONSTITUCIÓN REFORMADA (\*)

*Prof. José Aníbal Cagnoni*

### I. Introducción

1. Ardua cuestión, sin duda, la pretensión de definir si el gobierno establecido en la Constitución de 1967 es parlamentario o presidencial.

De ahí que se han añadido a aquellas categorías, por algunos autores, el prefijo “neo”, por lo que se ha podido hablar de un extremo a otro de “neoparlamentario” o de “neopresidencial”.

Consideramos ahora las modificaciones e incorporaciones normativas introducidas como resultado de la sanción por el Cuerpo Electoral que se pronunció plebiscitariamente al respecto en el acto del día 8 de diciembre de 1996 en el cual aceptó el proyecto de **reformas a la Constitución** (1) que le fuera propuesto mediante la así llamada “ley constitucional” en el mes de octubre anterior.

---

(\*) Las dificultades que presente la caracterización de nuestro tipo o forma de gobierno establecido en la Carta la hemos abordado con referencia al texto originario de 1967 en varios momentos; por ejemplo: 1986, “El tipo de gobierno en la Constitución Nacional”, Cuadernos de la Facultad de Derecho, N° 2, 2a. serie, páginas 37 y ss; 1992: en “El Derecho Constitucional Uruguayo”, Ed. Universidad Ltda., páginas 84 a 89; 1993: “Reflexiones sobre la reforma política” en Cuadernos de MARCHA, 3a. época, Año VIII, (mayo); 1994: “La reafirmación del presidencialismo” en Cuadernos de MARCHA, 3a. época, Año IX, (mayo), etcétera. **Vid.** en esta REVISTA, el excelente estudio de GUSTAVO DE ARMAS y ADOLFO GARCÉ, “Esa pasión uruguaya por las Constituciones Mixtas”, en el Número 16, 1999, páginas 25 a 35.

1 Lo hemos señalado en nuestro comentario inmediato a la entrada en vigencia de las reformas por la promulgación por la Presidencia de la Asamblea General del 14 del enero de 1997, de acuerdo a lo que dispone el literal A) de las “Disposiciones Especiales y Transitorias” en su nueva redacción por el artículo 2° de la “ley constitucional”: fecha en que quedó “firme” la resolución de la Corte Electoral proclamando la aprobación de las reformas por 1:015.828 votos en 2:013.451 emitidos.

Estamos frente a reformas **a la** Constitución y no ante una reforma **de** la Constitución.

Esta reforma “representa cambios en la Constitución”; y no “un cambio de Constitución.” Y ello desde un triple enfoque coincidente: **formalmente**, por la redacción del proyecto o “ley constitucional”, artículo 1°; **sustancialmente**, porque no se altera en profundidad ni la parte dogmática de la Carta aprobada el último domingo de noviembre de 1966, ni su parte orgánica, sino que, al contrario, se las

“Debe entenderse que la denominación ‘leyes constitucionales’ mienta sólo un procedimiento, uno más, de reforma de la Constitución; pero no son ‘leyes’, ya que sus disposiciones no tienen validez y eficacia sino por el pronunciamiento favorable del Cuerpo Electoral.”

“A mayor abundamiento cabe referirse a la diferencia esencial de este procedimiento con el que históricamente le dio origen a la denominación: la Constitución De 1934 en el literal c) del artículo 284 –artículo que tiene su correspondencia en el actual Número 331– establecía la reforma ‘también, por Leyes Constitucionales’ que entraban ‘en vigencia inmediatamente de ser sancionadas por ambas Cámaras’ debiendo ser sometidas a ratificación del Cuerpo Electoral en la elección inmediata; es decir, que la reforma adquiriría validez y eficacia por el solo acto de ambas Cámaras, quedando sometida a condición resolutoria ante el pronunciamiento obligatorio del Cuerpo Electoral que provocaba su caída en el caso de serle desfavorable.”

“Mas, el texto actual, como se demostró, difiere radicalmente del anterior.” (2)

En efecto. La normativa vigente sobre el punto, a partir de la consagración del texto por virtud del literal D) del artículo 281 de las reformas de 1942, dispone que las nuevas normas constitucionales proyectadas “entrarán en vigencia luego que el electorado convocado especialmente en la fecha que las misma ley determine, exprese su conformidad”.

“Y no siendo leyes no cabe contra ellas ni el recurso de referéndum (que puede ser ejercido contra las ‘leyes’ por el veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, artículo 79), ni pueden ser impugnadas en inaplicabilidad por razones de inconstitucionalidad”. (3)

2. “Tipo”, (modelo, ejemplar), “forma”, (molde en el que es vaciado algo) y agregamos la expresión de “diseño” precisamente porque nos referimos, no a la práctica realización temporal o al desarrollo fáctico, si bien dentro del marco jurídico del “régimen de gobierno” (con apreciación que entonces devendría en descripción por los métodos de la Ciencia Política) sino que nos referimos al abstracto o **formal establecimiento de un modelo** o molde **en la Carta Magna**.

Al hablar de la “práctica realización temporal” o de “desarrollo fáctico” del tipo o forma de gobierno entendemos los términos en armonía con la normativa constitucional: la flexibilidad con que el modelo es cumplido en el proceso político real de gobernar no altera su conformidad con el “tipo” o “forma”, modelo en abstracto. En cambio, cuando lo evade algún aspecto esencial, es decir, **cuando lo agrede**, estamos ante la dictadura (o régimen de **facto**, si se prefiere esta expresión, aunque aquella es técnicamente la correcta a emplear).

---

ratifican; y **teleológicamente**, porque la finalidad formulada por los reformadores, precisamente, tendía a mantener la Carta procurando perfeccionar sus disposiciones. **Vid. Primeras consideraciones acerca de las reformas a la Constitución**, en REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, N° 10, Febrero de 1997, páginas 11 a 48, especialmente páginas 12 y 15. Cf. AGUIRRE RAMÍREZ, Gonzalo, **Algunas reflexiones sobre las enmiendas constitucionales**. en REVISTA JURÍDICA DEL CENTRO DE ESTUDIANTES DE DERECHO, N° 12, Octubre de 1997, páginas 9 a 32, especialmente páginas 15 a 19.

2 **Vid.** de nuestra autoría: **El Derecho Constitucional Uruguayo**, páginas 54 y 55, Editorial Universidad Ltda., Montevideo 1992.

3 **Ob. cit.**, página 55.

## II. Clasificación de formas de gobierno

3. Es oportuno reiterar aquí y ahora lo que expresamos en otro lugar y en otro momento: “Las distintas respuestas que pueden darse a la interrogante ‘¿Quién manda en una comunidad política?’ ha servido desde Aristóteles, al menos, en adelante para obtener una clasificación de formas o tipos de gobierno. Bien que para que las respuestas **no reflejen situaciones de hecho**, mejor, más adecuado, sea preguntarse ‘¿Quién debe mandar en este Estado de acuerdo a su Constitución?’” (4).

Procede, ante todo, desbrozar el tema, apartando de él, lo concerniente al teórico gobierno directo, en el cual el poder del Estado es ejercido pura, simple y totalmente por los gobernados, entonces gobernados-gobernantes; la realidad ahora y tal vez siempre así lo exigen.

Lo de directo tiene, en cambio, otra connotación: “En primer término debemos aclarar que cuando hoy en día hablamos de democracia directa, no nos estamos refiriendo al total reemplazo de los actuales sistemas representativos por un sistema de gobierno donde todas las decisiones son tomadas directamente por los ciudadanos y no existe ningún tipo de delegación del poder decisorio.

Los referéndums y las iniciativas populares de ley, en todas sus variantes, a las que se hace referencia en este trabajo, no son el equivalente a la democracia directa en el sentido riguroso del término, al menos el que ha adquirido en la historia política, sino un complemento de los gobierno representativos o indirectos característicos de las democracias modernas.” (5)

4. Una nueva distinción, está basada en la legitimidad (o la carencia de ella) del ejercicio del poder.

“La distinción entre la distribución del ejercicio y control del poder político y la concentración del ejercicio del poder, que está libre de control, crea el cuadro conceptual para la fundamental dicotomía de los sistemas políticos en constitucionalismo y autocracia”, en la conocida clasificación de LOEWENSTEIN quien, por otra parte, también se sabe, propone sustituir lo que denomina como “una anticuada teoría: la separación de poderes”, por la suya, correspondiendo poder –ejercicio– y control. (6)

Otro autor alemán, Theo STAMMEN, sobre esa frase, dice tal vez más expresivo: “La distinción entre **el ejercicio compartido del poder político** y **el control compartido** del mismo, y **el ejercicio concentrado del poder sin control**, crea el marco conceptual de la fundamental dicotomía de los sistemas políticos en constitucionalismos y autocracia (sic)” (7).

4 Nuestro artículo: **Reflexiones sobre la reforma política**, en CUADERNOS DE MARCHA, Abril de 1993, página 26; el énfasis es del original.

5 **Democracia Directa**, Martín Krause y Margarita Molteni, Coordinadores; Introducción: De qué hablamos cuando hablamos de democracia directa, página 15, Abeledo-Perrot, Buenos Aires 1997.

6 **Teoría de la Constitución**, 2º edición en castellano por Editorial Ariel, Barcelona, Marzo de 1976, traducción de la 2º edición alemana, Tubingen, 1969. La cita está tomada de la página 50 y la referencia titular a la separación de poderes de la página 54.

7 **Sistemas políticos actuales**, traducción de la edición alemana de W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1967; por Ediciones Guadarrama, Madrid 1969; página 35. La cita de **Lowenstein** está tomada de las páginas 26 y 27 de Verfassungslehre, sin citar edición, aunque por la fecha del libro de **Stammen** debe referirse a la edición alemana de 1959, página 292 en la cual se señala que el énfasis en la cita está puesto por el autor del libro y no corresponde al original.

5. Ajena a este planteamiento la autocracia como tipo de gobierno (ilegítimo), resta como elemento clave caracterizante del tipo o forma de gobierno “constitucional” –para no apartarnos de la terminología de LOEWENSTEIN– la inseparabilidad de ejercicio del poder y su control compartidos o distribuidos entre los centros de poder del Estado o poderes del gobierno.

Pero la distribución o compartición del ejercicio del poder y, asimismo, del control pueden presentar modalidades que sin afectar la esencia del principio, lo realicen en formas o tipos diferentes.

Cabe reiterar nuestra afirmación: “... bueno es afirmar enfáticamente que es una opción legítima preferir un sistema o régimen Presidencial o parlamentario o semipresidencial al estilo francés o convencional o mitigando en cada caso los elementos básicos de cada uno. No es esa la cuestión. Lo que sí, en cambio, es fundamental que en cualquier y en todos ellos exista **un equilibrio en la separación o división de los poderes del gobierno**; de las modalidades del equilibrio en las relaciones entre los dos poderes políticos, Legislativo y Ejecutivo, resulta precisamente la calificación del tipo de gobierno.” (8)

¿Cómo definir las modalidades que puede presentar el equilibrio y, consiguientemente, calificar formas o tipos diferentes de gobierno?

En particular, ¿cuál ha de ser el punto de partida o elemento nuclear, desde el cual perfilar esas modalidades?

En 1986 el Instituto de Derecho Constitucional realizó un homenaje público a los tres constitucionalistas fallecidos durante la vigencia del régimen dictatorial: Justino Jiménez de Aréchaga, Aníbal Luis Barbagelata y Alberto Ramón Leal; en la disertación a nuestro cargo, optamos, para definir muy brevemente la esencia de los tipos de gobierno presidencial y parlamentario, por lo que nos pareció –nos parece– el punto esencial, clave, en la definición de uno u otro, es decir, en qué centro de poder de gobierno reside la conducción del Estado: “... en el tipo de gobierno presidencial, así como en su variante cuasi-presidencial o latinoamericana, quien conduce y orienta la política del Estado es el Presidente de la República... En el tipo de gobierno parlamentario la conducción y orientación política del Estado resulta de la conjunción entre el Ejecutivo y la Asamblea...” agregando sin solución de continuidad lo que nos parece ser la consecuencia o el instrumento “...expresándose ésta mediante el apoyo o la censura”. (9) Es decir, que invertimos el planteamiento: la censura y el apoyo o voto de confianza no son lo que define al tipo sino la consecuencia, el efecto, la necesaria expresión del punto clave: conjunción entre ambos Poderes del Gobierno.

Poco después, DURÁN, al cual nos remitimos por la exactitud de sus apreciaciones en este punto, hizo una ajustada reseña de criterios doctrinales: “Tal clasificación se ha efectuado teniendo en cuenta las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. No obstante, unos resaltan como elemento distintivo la cuestión de la responsabilidad política, otros las funciones de la Jefatura del Estado, hay quienes ponen el acento en la mayor o menor separación de los Poderes, y en cambio algunos tienen en cuenta quien fija la orientación política del Estado”. Y en sendas notas de pie de página, señaló los autores que debía entenderse sostenedores de una u otra de estas posiciones. (10)

8 **Primera lectura de la nueva Constitución Argentina**, en REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, Número 7, junio de 1995, página 123. El énfasis es del original.

9 **El tipo de gobierno en la Constitución nacional**, en CUADERNOS cit., páginas 45 y 46.

10 **Poder Ejecutivo: funcionamiento y sistema de gobierno**, en: Evolución constitucional del Uruguay, página 34, Amalio M. Fernández, Montevideo 1989.

Agregó a continuación: “Todos estos criterios tienen su parte de verdad. Pero pensamos que el más importante por su carácter sustantivo es el último; los demás serían instrumentales... y no a la inversa... En función de este criterio... podemos decir que el tipo de gobierno **presidencial** es aquel en el cual la fijación de la política compete al Poder Ejecutivo;... y el **parlamentario** aquel en que la política del Estado resulta de la labor coordinada de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.” (11)

6. Es muy atinada la observación que concretamente hace un prestigioso autor: “... en realidad, siempre la orientación política del gobierno está en el Poder Ejecutivo.” (12)

Pero ella sólo refleja **una parte** de esa realidad. Porque esa afirmación es sólo **la base** del criterio que implica investigar **cómo** es esa orientación en el marco de las relaciones entre ambos sistemas orgánicos políticos o poderes del gobierno Legislativo y Ejecutivo.

El **cómo** diverso (modalidades) precisamente es lo que distingue a un tipo de gobierno del otro.

Por lo cual consideramos extendernos más sobre la definición –tan sumaria– cuando años después volvimos sobre el tema:

“En el presidencialismo, el Ejecutivo (el Jefe del Estado) impulsa, conduce, orienta, dirige la política del Estado **limitado** por el Congreso (esencial del régimen democrático: la limitación del poder); pero la acción del Congreso no incide directamente sino indirectamente; **la limitación es indirecta**, lo que no quiere decir que no sea menos eficaz, mediante el ejercicio de su función legislativa (y en otras formas de control más dirigidas a la opinión pública como es el caso de los Estados Unidos.”

“En el parlamentarismo, el Ejecutivo impulsa, conduce, orienta, dirige la política del Estado **limitado directamente** por la presencia y la acción del Parlamento. La conducción del Estado es una **tarea de permanente colaboración o cooperación**.

En síntesis, será presidencialista el tipo de gobierno en que la conducción del Estado está en manos del Ejecutivo limitado indirectamente por el Congreso; será parlamentario cuando el Ejecutivo para conducir el Estado necesita la permanente colaboración del Parlamento que así lo limita directamente.” (13)

7. Como expresa el Profesor Ernst FRAENKEL en el sistema o tipo de gobierno parlamentario, el Parlamento “... no se limita a ejercer prerrogativas en la legislación, relación del presupuesto y control de la Administración”. (14)

El Profesor de la Universidad de Hamburgo, que fue asistente del anterior, Winfried STEFFANI, afirma que: “En el sistema presidencialista, el gobierno y el parlamento gozan de una independencia relativa entre sí”, mientras que en el parlamentario “... en cambio, el gobierno depende en su duración y gestión esencialmente de la confianza que en él deposita la mayoría parlamentaria” (15), lo que no es contradictorio con deducir que tal confianza en la gestión es esencial porque refiere a la conjunción de voluntades del Legislativo con el Ejecutivo.

11 Ob. cit., página 35.

12 Ob. cit., página 66.

13 **Reflexiones...**, en CUADERNOS DE MARCHA cit., página 27.

14 Citado por STAMMEN, **Sistemas políticos...**, cit. página 44.

15 Hemos utilizado una traducción del artículo titulado **Parlamentarisches und präsidentielles Regierungssystem**, incluido en: NOHLEN, Dieter y SCHULTZE, Raine-Olaf, (editores), *Pipers Wörterbuch zur Politik*, tomo I, Politikwissenschaft, Munich 1982.

8. Por otra parte si consultamos la normativa del Derecho Constitucional positivo más reciente y prestigioso, porque fue elaborado con la participación de profesores de la disciplina, hallamos coincidencias con el criterio clasificador que venimos indicando.

Luego de la segunda guerra mundial, dos Estados, precisamente los vencidos, que habían sido ámbitos del totalitarismo, el uno por más de dos décadas y el otro, por más de una, Italia y Alemania, consagraron sendas Constituciones democráticas, en cuyas redacciones –como quedó dicho– tuvieron intervención decisiva profesores de Universidad en las disciplinas jurídicas.

En **Italia**, la Asamblea Constituyente elegida el 2 de junio de 1946 en el acto en que el pueblo peninsular se pronunció en el denominado “referéndum institucional” por la forma de Estado República, debatió y sancionó la Carta del 27 de diciembre de 1947 cuya entrada en vigencia se produjo el 1° de enero siguiente.

Los **estados alemanes** que quedaron dentro del territorio occidental ocupado militarmente por los ejércitos de los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, aprobaron el 23 de mayo de 1949 la Ley fundamental, en Bonn, sin conferirle el nombre de Constitución pues fue concebida como provisional hasta que se reunificara la Nación alemana, lo cual ocurre a la caída del mal llamado socialismo real (comunismo soviético) y se consuma formalmente por dos Tratados, 31 de agosto de 1990 entre ambas Repúblicas, y el 12 de setiembre siguiente, entre ellas y las cuatro potencias ocupantes.

En **España** la muerte del fundador del régimen autoritario surgido de la guerra (“incivil”, según Unamuno) abrió camino a una verdadera revolución pacífica (cambio radical de las instituciones) con la Constitución aprobada por el pueblo español el 6 de diciembre de 1978, promulgada por el Rey el 27 siguiente y entra en vigencia el 28 en virtud de su publicación.

Las tres Constituciones instauraron en cada Estado un tipo de gobierno parlamentario, con matices diferenciales, pero similares en las instituciones y los institutos propios de esta forma, lo que surge nítidamente de cada una de sus redacciones.

9. **Italia**. “El Gobierno” –o lo que nosotros acostumbramos a denominar el Poder Ejecutivo– “se compone del Presidente del Consejo y de los Ministros quienes, juntos, constituyen el Consejo de Ministros” (artículo 92, inciso primero).

“El Presidente del Consejo de Ministros dirige la política general del gobierno” y los actos del Consejo comprometen a todos sus integrantes (artículo 95, incisos primero y segundo).

Como principio general, permanente, el artículo 94 en su primer inciso dispone que “El Gobierno debe tener la confianza de las dos Cámaras” que componen el Parlamento italiano.

La manifestación de confianza de una y otra Cámara debe preceder al funcionamiento del Gobierno, pues debe obtenerla en el plazo de los diez días siguientes a su formación.” (artículo 94, tercer inciso)

El otorgamiento o el rechazo del voto de confianza se hace “mediante moción motivada y voto nominal” y a su vez la moción para que se aplique al Gobierno un voto de “desconfianza” presentada por miembros de una u otra Cámara lleva consigo un debate: “no puede ser discutida antes de que transcurran tres días desde su presentación.” (artículo 94, segundo y quinto incisos)

La dirección de “la política general del Gobierno” hace “responsable” al Presidente del Consejo, artículo 95, lo que implica que debe corresponder al la “confianza” que ha recibido expresamente al formar el Gobierno.

10. En **Alemania** el Canciller Federal que con los ministros componen el Gobierno (Federal), artículo 62, es elegido por el Bundestag o Cámara Baja por mayoría de sus miembros (artículo 63, 1 y 2), lo que implica claramente la expresión o voto de confianza.

Y la expresión de “desconfianza” conlleva simultáneamente el voto de confianza al nuevo gobierno, porque se hace mediante elección del sucesor (artículo 67.1). Es el conocido como “voto de censura constructivo” por denominación doctrinaria.

11. En **España** el Gobierno se integra con el Presidente, Vicepresidente, los Ministros y otros miembros según la ley (artículo 98.1).

El Presidente “dirige la acción del gobierno” (artículo 98.2), y como en los casos anteriores es el coordinador de las funciones de los otros miembros.

EL candidato propuesto por el Rey debe exponer “el programa político del Gobierno” ante el Congreso, y si recibe su “confianza” es nombrado Presidente del Gobierno por el Jefe del Estado, el Rey (artículo 99, 1., 3.).

El Presidente puede solicitar al Congreso un voto de “confianza” y éste, a su vez, provocar la censura en cuyo caso la moción debe contener el nombre del candidato a suceder a aquél: es el denominado “voto de censura constructivo”, como el caso alemán (artículos 112 y 113).

12. De los textos constitucionales de las Cartas modernas, técnicamente bien elaboradas, de las tres grandes democracias de Occidente –implantadas en Estados con débil historia democrática, cuando no nula, según los casos– el perfil de sus tipos de gobiernos parlamentario aparece nítidamente diseñado: el Gobierno en la figura de su Presidente (Canciller, en el caso alemán) **dirige la política** y esa atribución requiere **ab initio** la aquiescencia del Parlamento sobre el programa de acción, porque el Jefe de Gobierno es elegido por él (Alemania y España), sea porque no puede entrar en funciones sin ese aval expreso (Italia).

Y en segundo lugar, es consecuencia de estos tipos de gobierno la existencia de instrumentos que demuestran que se sigue **compartiendo la orientación del gobierno** (voto de confianza) o que ella se quebró y el gobierno no puede continuar en funciones (censura).

### III. Las Constituciones en Uruguay (1830-1918-1934/42-1952-1967)

13. Las distintas reformas constitucionales que han ido sustituyendo la Carta anterior o modificando algunas de sus disposiciones –como fue el caso de las de 1942–, han ido **cambiando** el tipo de gobierno **sin abolir** los institutos del tipo de gobierno sustituido, sino procediendo en el tiempo a una acumulación de institutos, unos típicos del tipo presidencialista y otros propios del parlamentario.

Así, la Constitución de 1934, originariamente y luego con las reformas que se le incorporaron en 1942, adoptó un tipo parlamentario, cambiando el presidencialismo –o mejor, cuasipresidencialismo o sistema latinoamericano que atenúa la rígida concepción del modelo presidencialista de los Estados Unidos– que fue el tipo de las dos Constituciones que la precedieron: pero no innovó en el sentido de borrar los institutos propios del modelo que sustituyó.

En 1952 con la vuelta al tipo presidencialista –la conducción política del Estado atribuido al Consejo Nacional de Gobierno– mantiene, no obstante, el instituto de la censura a los Ministros, provocando la inocua consecuencia de derribar Ministros sin que la orientación política quedara ni aún mínimamente afectada.

En 1967 con un retorno a un tipo de gobierno con caracteres al menos, –formalmente indicados– parlamentarios, se mantienen, no obstante, institutos de gobierno presidencialista.

14. En alguna ocasión lejana, nos planteamos “... la duda, por lo menos, de si es cierto que nuestro tipo de gobierno es parlamentario”.

Y en esa actitud dubitativa nos pronunciamos en buena lógica mediante interrogantes: “¿Es un tipo de gobierno abierto, como también fue definido el tipo de gobierno francés, que puede tanto transformarse en parlamentario como en presidencial? ¿Si el Presidente de la República tiene su partido con mayoría en la Asamblea General el tipo de gobierno diseñado en la Constitución será un gobierno parlamentario? ¿Si el Presidente carece de mayoría, la Constitución permite que el Presidente también actúe, pero entonces no dentro de un tipo de gobierno parlamentario? (16).

15. Años más tarde hicimos en forma brevísima una reseña de las anomalías que el tipo de gobierno de la Constitución presentaba al comparársele con la forma parlamentaria tal como, en esencia, ella aparece en los Estados que la acogen. En éstos pueden atisbarse matices, pero al comparar nuestro tipo con las esencias de lo que se conoce como parlamentarismos, ya no son matices sino claras diferencias.

En lo organizativo, la indistinción entre Jefatura de Estado y Jefatura de Gobierno –en el titular de la Presidencia de la República–; en cuanto a la designación de los ministros, la redacción del apoyo parlamentario se dirige a **asegurar la permanencia en el cargo** (plausible fin o deseo de estabilidad del gobierno) más que aquel apoyo a los ciudadanos que el Presidente nombra para los ministerios se refiera a la realización –también deseable como estabilidad– de un programa de gobierno, de una directiva política.

En lo funcional no hay presentación del ministerio al Parlamento, ni voto ni investidura, ni exposición de programa político y aunque se entendiera que ésta resulta del discurso que el nuevo Presidente pronuncia ante la Asamblea General luego de jurar su cargo, no hay debate ni expresión de la Asamblea, salvo el aplauso de ésta, es obvio, no puede sustituir a los votos.

No existe el planteamiento de la cuestión de confianza. Y en cuanto a la desaprobación adviértase que ella se dirige a la gestión de los ministros, no a la gestión del gobierno (que está constituido orgánicamente por lo indicado en el artículo 149). El Presidente nunca puede ser censurado, lo que, si entendemos que en él radica la Jefatura del Gobierno no deja de causar perplejidad. Y por último el quórum de 3/5 para censurar, significa que una gestión es desaprobada si cuenta con 2/5 de los votos de los miembros de la Asamblea más un voto. (17)

Ante esas anomalías, pensamos sin aceptar el carácter parlamentario del tipo de gobierno “Más bien, y coincidiendo con algún autor francés con respecto a la forma de gobierno de su patria, cabría afirmar que **el tipo de gobierno uruguayo es abierto**: si el Presidente cuenta con apoyo del Parlamento –no tácito, sino real, en votos fieles–

16 **El tipo de gobierno...**, en CUADERNOS DE LA FACULTAD... cit., página 45. Vid. en esa exposición las referencias que hicimos a las distintas Constituciones señalando cuál fue en cada una el tipo de gobierno; como asimismo, la reseña que hizo DURAN, en **Evolución...** cit.

17 **Reflexiones...**, en CUADERNOS DE MARCHA cit., páginas 27 y 28.

el sistema puede funcionar como parlamentario; si en cambio, carece de mayorías, el tipo se desarrolla como si fuera presidencial". (18)

16. Fidelidad en los votos, o manifestación de la real existencia de disciplina en los parlamentarios –disciplina requerida para este tipo de gobierno– es la que aparece en 1995 a partir del funcionamiento de la denominada “coalición”.

#### IV. Las reformas de 1996

17. Las reformas a la Constitución de 1967 introducidas mediante el procedimiento de las así llamadas “leyes constitucionales” o proyecto aprobados por una y otra Cámara con esa denominación y sancionada por el Cuerpo Electoral en el plebiscito de 8 de diciembre de 1996, modificaron el tema de las relaciones entre ambos Poderes del gobierno, debiéndose señalarse tres por su importancia.

Están contenidas en los artículos 135, 174 y 175 de acuerdo a las nuevas redacciones.

18. Las dos normas citadas por último refieren al mismo tema aunque parece invocar circunstancias distintas.

En aquél el instituto señalado es el “voto de confianza”, que así aparece por primera vez en nuestras Constituciones; en éste se mienta el “respaldo parlamentario” (que debe asimilarse al “apoyo parlamentario” que el artículo anterior exige para la designación de los ministros); en ambos artículos está en juego el elemento clave: si del tipo de gobierno parlamentario se trata, esto es, que el Parlamento debe **compartir** la orientación política que el Gobierno –el Poder Ejecutivo– impone a la actividad del Estado.

Una apreciación preliminar y conjunta sobre las innovaciones de ambos artículos, que no habíamos mencionado en trabajos anteriores, es ésta: en el artículo 174 –inciso cuarto, pues de esta norma se trata en el caso– se plantea el requerimiento por parte del Presidente de la República ante la Asamblea General, de un “voto de confianza expreso” para el “Consejo de Ministros”, mientras que en el primer inciso del artículo 175 se faculta al Presidente de la República a declarar la carencia de “respaldo parlamentario” al “Consejo de Ministros”.

Pues bien. De lo expuesto surge que, **en primer lugar**, el sujeto activo facultado a requerir el voto de confianza o a declarar la ausencia del apoyo o respaldo parlamentario, es el Presidente de la República.

**Segundo**, que la confianza se requiere para la gestión del Consejo de Ministros.

De lo que se deduce, en buena lógica, que la responsabilidad política en juego es la de este órgano y no la de aquél, que es tanto como afirmar que quien tiene a su cargo la gestión respecto de la cual se promueve la confianza o de la cual se presume la falta de respaldo del Parlamento, es el Consejo de Ministros.

Consecuentemente se plantea este interrogante:

¿Habrá que volver sobre anteriores afirmaciones, revisar argumentos, y replantear el análisis, y convenir, tal vez, en que la razón la tiene **Cassinelli** cuando ha sostenido que después de 1967 la Jefatura del Gobierno está atribuida al Consejo de Ministros?

---

18 Ídem., página 29. Dice **Cassinelli**: “El sistema constitucional uruguayo, por tanto, es suficientemente flexible como para que pueda darse el caso de que el jefe de Estado actúe políticamente como Jefe de Gobierno, es decir, **que el Poder Ejecutivo funcione políticamente como un régimen presidencial**”, en: **Derecho Público**, Edición actualizada, página 225, Fundación de Cultura Universitaria, Enero de 1999. (El énfasis me pertenece).

“El papel constitucional del Consejo de Ministros en la Constitución uruguaya, por lo tanto, es el papel de Jefe de Gobierno, y ese papel jurídico puede conferir al Presidente de la República la calidad política de Jefe del Gobierno en la medida en que ese Consejo de Ministros responda a las orientaciones del Presidente de la República; o podrá no conferírle al Presidente de la República esa calidad política de Jefe de Gobierno, en la medida en que el Consejo de Ministros no siga las orientaciones políticas del Presidente de la República, en cuyo caso, el Jefe de Gobierno desde el punto de vista política, será otro.” (19)

19. Se trata de dos hipótesis distintas, sujetas a procedimientos también distintos y que no se identifican en cuanto las conclusiones en uno y otro caso.

Refiriéndose a la del artículo 175, cuando aún era proyecto que sin embargo se transformó sin variantes en el texto vigente, dijo Martín RISSO: “Se advierte la independencia de esta declaración del nuevo inciso 5 del artículo 174 proyectado, así como su separación del proceso de censura previsto en los artículos 147 y 148.” (20) Artículo 174 proyectado idéntico al del mismo número sancionado y vigente.

A ambas situaciones y soluciones las une **la común finalidad**, como quedó claramente expresado por los proyectistas en la Exposición de Motivos presentada a la Cámara de Senadores por sus integrantes, senadores Batalla, Michelini, Ricaldoni y Santoro: **“Presentación del Consejo de Ministros a la Asamblea General.- Remoción de Directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.** Como se ha dicho reiteradas veces, la división política de la ciudadanía se refleja en una Parlamento –electo por un rígido sistema de representación proporcional integral– donde nadie tiene mayoría propia. Los gobiernos de coalición, entonces, o los acuerdos políticos sobre puntos concretos, están impuestos a favorecer en la medida de lo posible la formación de coaliciones o la suscripción de acuerdos, mediante dos institutos: la presentación facultativa del Consejo de Ministros ante la Asamblea General (artículo 174, inciso 5) y la remoción por parte del Poder Ejecutivo de los directores no electivos de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. El primero de ellos tiene un valor principalmente simbólico pero de alto contenido político: servirá para dar un especie de fé de bautismo a la coalición (y en su momento para dejar constancia de que no existe). Deliberadamente se quiso que el Presidente de la República con total libertad decidiese si hacía funcionar o no el mecanismo de la presentación del Consejo de Ministros porque siendo quien organiza la coalición nadie mejor que él para proceder como su visión de la situación política se lo aconseje. La remoción de Directores por razones de índole política –las otras causales se siguen manteniendo– es un instituto de naturaleza aseguradora, porque tiende a proteger y garantizar la libertad de acción del Presidente de la República en el caso –siempre posible– de un rompimiento, total o parcial, de la coalición de gobierno. La importancia que para la actividad económica del país tienen los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, hace que no pueda concebirse que sus directores no coincidan con las directivas políticas (se está hablando de política general de gobierno) del Poder Ejecutivo. La intervención de la Cámara de Senadores

19 Ob. cit., página cit.

20 **Primeras reflexiones sobre el proyecto de reforma constitucional presentado en la Cámara de Senadores en el mes de marzo de 1996**, en el libro de igual título de coautoría con ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo, página 76, N° 3, primer inciso, Industria Gráfica Nuevo Siglo Ltda. Montevideo, abril 199.

en el procedimiento aventa toda posibilidad de que el Presidente de la República pretenda actuar, simplemente, por capricho o arbitrariedad.”

La larga cita se justifica a tenor de la importancia capital de cuanto allí se dice, a saber: **primero**, la consustanciación de las disposiciones de los artículos 174 inciso quinto y 175, en orden de una finalidad común; **segundo**, la alusión disyuntiva a la “formación de coaliciones o a la suscripción de acuerdos”, por lo que puede inferirse la distinción de dos institutos que insinúan en el primer caso, un tipo de gobierno parlamentario –coalición– y en el segundo, presidencial –acuerdos sobre temas o asuntos concretos en cada caso–, aunque luego se pone el acento en la calidad “aseguradora” con referencia sólo a la “coalición de gobierno”; y **tercero**, la centralidad que en la adopción y concreción de la política de gobierno se confiere al Presidente de la República que aparece, entonces, como ejerciendo plenamente la Jefatura de Gobierno, con cuya afirmación sin duda muy clara se complica la posición de responsabilidad política asignada al Consejo de Ministros tanto en uno como en otro artículo.

Lo cual –por lo demás– deja en pie, sin modificaciones, las afirmaciones que respecto de ambas innovaciones, hicimos en su momento compartiendo los comentarios que a Martín RISSO le merecieron cuando aún eran proyecto. (21) A la crítica que este distinguido profesor hizo particularmente a la norma del artículo 175 referente a la remoción política de los directores de las empresas del Estado: “Estas empresas tienen que estar a cargo de técnicos”, agregamos, simplemente, que tan sabia regla no entraría de ninguna manera en contradicción con el acatamiento a las “directivas políticas... del Poder Ejecutivo” a que aluden los Expositores citados **supra**, ya que a partir de la Carta de 1967 existe un control por mérito y por legalidad, contra la gestión y contra los actos, que permite someter la actividad de las empresas estatales a las directivas políticas en materia económica y otras que dicte el Poder Ejecutivo: es el artículo 197.

Que no se aplique el control es otro cantar.

19 bis. La otra novedad está constituida por la modificación en los textos de los artículos 138 y 139 referidos al instituto que, si bien la Carta no le da esta denominación, es corrientemente conocido como “veto” por el cual el Poder Ejecutivo se opone a la promulgación de un proyecto de ley aprobado por el Poder Legislativo debiendo producirse una nueva instancia de la que surgirá la solución pretendida por éste o la que pretende aquél (que, incluso, en este caso puede constituir en no legislar).

Es un instituto propios de los tipos de gobierno presidencialistas (casos, por ejemplo de las Constituciones de los Estados Unidos, Sección VII, 2, y de la República Argentina, artículo 83).

En general él no se contempla en los casos de las Constituciones parlamentaristas. Así, la Ley fundamental de Bonn, hoy Constitución Federal de Alemania, dispone que un proyecto aprobado por el Bundestag se transformará en ley si el Bundestag lo aprobare o no existiera la formación de una comisión para su estudio conjunto o no le impugnare o retirare la impugnación que hubiere formulado o ésta hubiere sido rechazada por el Bundestag (artículos 78, 77.2, y 77.3), en cuyo caso serán promulgados por el Jefe de Estado, el Presidente Federal, artículo 82. En España, aprobado un proyecto por el Congreso y superados por nueva votación de éste, el veto o las enmiendas del Senado, el Jefe de Estado, el Rey, lo sancionará y lo promulgará.

21 Ob. cit., páginas 76 y 77.

Parece lógico por el sistema mismo de las relaciones que el Parlamento no apruebe proyectos que no fueren de la aquiescencia del Gobierno, puesto que en caso contrario ello demostraría que este ya no tiene el apoyo de aquél, o sea que la crisis está planteada aunque falte la instancia formal de la censura. En Italia, la potestad del Presidente de la República, es decir, del Jefe de Estado, de deferir al Parlamento un nuevo estudio de un proyecto de ley antes de promulgarlo –no es el Gobierno el que se opone– ha llevado a señalar que “... si en la mayoría de los casos la ley misma satisfará al Gabinete, en otros podrá, en cambio, determinar un **voto contrario** al mismo, si bien no implique su **censura**, basándose en la posibilidad contemplada en tal caso por el artículo 94.II, de la Constitución” (22) que exige para ésta una doble formalidad: “moción motivada y votación nominal”. De manera similar entre nosotros, de acuerdo al nuevo texto del artículo 174, si la Asamblea General niega expresamente la confianza al Consejo de Ministros o si la Asamblea pretende darle efectividad a su “desconfianza” deberá recurrir a todo el procedimiento de los artículos 147 y 148” (23) pero podrá no acudir a esa vía, puesto que **no está obligada** a ello, como tampoco la Cámara que ha declarado insatisfechas las explicaciones de un Ministro, a tenor del artículo 119, está obligada a iniciar el procedimiento que indica el artículo 148. En uno y otro caso, se trata de potestades discrecionales, y por otra parte ni la declaración de desconfianza del 174 ni la declaración de insatisfacción del 119 implican la censura, puesto que ésta requiere aspectos formales exigidos por los artículos 147 y 148.

20. “Los nuevos textos de los artículos 138 y 139 deciden, definitivamente aventando dudas, algunas dificultades de interpretación que planteaban los textos sustituidos”; y señalamos soluciones adoptadas que han disipado las dudas aludidas. (24)

Agregamos una quinta innovación consistente en que en la Asamblea General la consideración de los vetos conduce a que en el momento de la votación deberá **computarse separadamente** los votos de los senadores y los de los representantes.

Y señalamos que esa nueva forma de computar las voluntades en el órgano Asamblea General no se había adoptado en otras situaciones en que el órgano es llamado a decidir, lo que hará más fácil para el Poder Ejecutivo obtener la consagración del veto. (25)

La Exposición de Motivos es muy escueta: “En el plano de perfeccionar el alcance del instituto del veto...”

Comentando las normas proyectadas que luego se convertirían en Constitución, dijo Martín RISSO: “A su vez, en la medida que se dificulta la obtención del quorum referido, se torna más dificultoso que la Asamblea General logre las mayorías correspondientes para pronunciarse facilitando la aplicación del actual inciso 2 del artículo 138 (139 en el proyecto de reforma) en beneficio del Poder Ejecutivo y fortaleciendo su posición.” (26)

Nuestra objeción ha sido calificada de “rebuscada”, agregándose en explicación: “El doble cómputo del art. 138 se establece en una materia o cuestión de legislación (conside-

22 BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, **Derecho Constitucional**, trad. española del original italiano de igual título, página 395, editorial Tecnos S.A., Madrid 1973.

23 **Primeras consideraciones sobre...**, REVISTA DE DERECHO PÚBLICO, cit. página 34.

24 Ob. cit., páginas 30 y 31.

25 Ob. cit., página 31.

26 **Primeras reflexiones sobre...**, cit., página 68.

ración de vetos) donde la regla es el principio bicameral que se lesiona fuertemente cuando un proyecto de ley se vota en la Asamblea General. En cambio cuando a este órgano se le asignan competencias propias y no legislativas, carece de sentido establecer el doble cómputo en una materia en que no rige el principio bicameral.” (27)

Cuando analizamos las reformas a la Constitución un mes después de su promulgación por la Presidencia de la Asamblea General nos propusimos, como es nuestra posición, un examen científico, desde el punto de vista del Derecho Constitucional, no de la Ciencia Política, menos desde un enfoque político.

En un enfoque científico, por ende objetivo, la explicación es: siendo que la Asamblea tiene competencias de control, y competencia electorales, es decir, que en ambos casos su voluntad no se expresa mediante Ley, procede el cómputo único sin distinguir de qué Cámara proceden los integrantes de la Asamblea General.

Sin embargo, repárese que al proponer la modificación en cuanto a incorporar el doble cómputo, los proyectistas sólo hacen mención de **otro fundamento** que no es el de mantener o reforzar el principio del bicameralismo.

Por el contrario. No es el funcionamiento del Poder Legislativo el que atrae su atención y provoca la reforma.

Sino que su mirada se dirige al otro polo de la cuestión y entonces se sitúan en el “plano de perfeccionar el instituto del veto...”. Y este instituto configura la oposición a cargo del Poder Ejecutivo como una forma de obligar a un nuevo examen del proyecto aprobado, e incluso, de acuerdo a las posibles conductas siguientes, aún a desechar el proyecto.

En cuanto a las competencias legislativas, la Asamblea General no es órgano de actuación necesaria, sino eventual.

Las eventualidades en que la Asamblea General debe pronunciarse mediante ley son dos: la indicada, esto es, cuando el Poder Ejecutivo devuelve con objeciones u observaciones un proyecto de ley (veto); pero en orden cronológico anterior, cuando se produce la hipótesis que regula el artículo 135, o sea cuando la primera Cámara o Cámara de origen recibe de la segunda o revisora un proyecto que contiene “adiciones u observaciones” de ésta, y “no las hallare justas, e insistiese en sostener su proyecto tal y cual lo había remitido al principio”, es el pronunciamiento de la Asamblea General el que, zanjando la cuestión, forma la Ley.

**Si en “materia o cuestión de legislación”** –y esta hipótesis del artículo 135, lo es– **“la regla es el principio bicameral que se lesiona fuertemente cuando un proyecto de ley se vota en la Asamblea General”**, también en este segundo caso debió reformarse el artículo 135 y adoptarse el doble cómputo.

**Si la intención de los reformadores hubiera sido, preservar en materia o cuestión legislativa, el principio bicameral, habrá que cargar al Debe de su olvido adoptarlo –mediante el doble cómputo– sólo para el caso del veto.**

**21. El pretendido argumento esgrimido para cohonestar la solución adoptada:** el doble cómputo salva el principio bicameral, **se ha revelado inconsistente.**

La preservación del principio bicameral (no fue esgrimida por los expositores de la reforma al proyectarla) **exigía en buena lógica, aplicar también el doble cómputo a la**

---

27 AGUIRRE RAMÍREZ, *Algunas reflexiones...*, cit. en Revista Jurídica del Centro de Estudiantes de Derecho, cit. en nota 4 *supra*, página 24.

otra circunstancia eventual en que es llamada la Asamblea General a pronunciarse al legislar, es decir, cuando de acuerdo al artículo 135 **in fine** de la Carta debe desbloquear la situación de desacuerdo entre una y otra Cámara, que sostienen textos diferentes.

Pero en este caso no se proyectó el doble cómputo, lo que demuestra que **no fue** la preservación del principio bicameral lo que guió a los senadores proyectistas de la solución finalmente mencionada.

22. Como **conclusión** respecto de las reformas y su incidencia en el tipo de gobierno, tal vez podamos mantener en términos generales la afirmación de que el tipo constitucional es abierto (o flexible) habilitando el funcionamiento de uno u otro de los dos que dominan la clasificación jurídico-institucional.

Empero, no puede dejar de señalarse un reforzamiento en los poderes del Poder Ejecutivo y singularmente en la posición de la Presidencia de la República, aquellos por los nuevos textos de los artículos 138 y 139, y ésta por la estructura de los institutos incorporados en los artículos 174 y 175 (inversamente a la denominación que ellos ostentan)