

CONY/R
SALA

Indice

Docirina	Págs.
DE LA MAZA, L., La porción conyugal en el Derecho Civil chileno	249
DEL VECCHIO, G., Ubi homo, ibi jus	283
GANON, I., Derecho y desarrollo social y económico. Problemas teóricos y áreas de estudio	289
GIAMPIETRO BORRAS, G., Acerca de las inmunidades tributarias de las personas estatales	305
PRUNELL, J. A., Algunos aspectos de la porción conyugal	337
REAL, A. R., Neoparlamentarismo en América Latina ...	351
Conferencias	
Mesa redonda sobre Convenios Colectivos	453
Jurisprudencia anotada	
VESCOBI, E., Pensión alimenticia. Pensión que corresponde a la esposa. Carga de la prueba. Obligación de probar la imposibilidad de procurarse alimentos. Prueba de hechos negativos	487
Bibliografía	507
Legislación extranjera	
BOLIVIA. Ley General de Sociedades Cooperativas (13-IX-1958)	511
CHECOSLOVAQUIA. Constitución (11-VII-1960)	539
Crónica	569

REVISTA
de la
FACULTAD DE DERECHO
Y
CIENCIAS SOCIALES

Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias
Sociales /

1962 Vol.13 nro.2 c.1



FD-UY/RFDCS1321962C1

Neoparlamentarismo en América Latina (*)

A PROPOSITO DE LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL
BRASILEÑA DE 1961

por el

Dr. ALBERTO RAMON REAL

Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo
en la Facultad de Derecho de Montevideo. Uruguay

SUMARIO

A) DERECHO COMPARADO

I) Introducción. — II) Los sistemas clásicos de organización del Poder Ejecutivo. Alteración de los sistemas clásicos en la realidad de la vida política de nuestros días. La *colaboración* entre los poderes políticos y la *primacía del Poder Ejecutivo*, incluso en la orientación legislativa, sustituyen a la *separación de poderes*, ideada por Montesquieu, para el Estado liberal y al *predominio parlamentario* (a veces teórico) basado en la ideología de Rousseau. — III) La "racionalización" del parlamentarismo en la primera post-guerra. — IV) Vuelta al neoparlamentarismo "racionalizado", en las democracias pluralistas de Europa occidental, en la segunda post-guerra. — V) Atenuación del presidencialismo yanqui en el constitucionalismo hispano-americano del siglo XIX. Necesidad del refrendo ministerial. Derecho de interpelación, etc. El llamado régimen mixto o de los ministros políticos (Bañados Espinosa, Espalter, J. V. González, Sánchez Viamonte, etc). — VI) Anteriores experiencias parlamentarias latino-americanas: el régimen imperial brasileño y la república parlamentaria chilena. Otros antecedentes: Ecuador, Honduras, Perú. La Constitución cubana de 1940. — Guatemala. Valoración crítica de estas experiencias

B) EVOLUCION URUGUAYA

VII) Evolución del régimen gubernativo uruguayo. Progresiva "parlamentarización" del mismo hasta 1952. Aspectos destaca-

(*) Trabajo presentado por el autor a las 1.ªs Jornadas de Derecho Comparado Brasileño-Uruguayas, de octubre de 1961.

bles del régimen de 1934-1942: Jefe de Estado y de gobierno, electo popularmente, con ministros responsables; colegiado eventual, posible disolución y caída del propio Presidente. Fundamentación nacional: Espalter. Demicheli. Rasgos de "racionalización" de los procedimientos políticos. Concordancia con un remedio, prescripto por Gaetano Mosca, para la inestabilidad ministerial. Descripción del sistema. — VIII) La implantación del "colegiado integral" en 1952. Hibridismo del sistema vigente en el Uruguay. No responde a ninguno de los regímenes clásicos. Posibles contradicciones sin salida por la supresión de la disolución parlamentaria. Ineficacia legislativa derivada del régimen electoral y la situación de los partidos políticos. Carencia de apoyo parlamentario estable al Poder Ejecutivo. Incoherencia de la gestión de los poderes políticos y dilución de la responsabilidad electoral de los partidos gobernantes.

C) EL NEOPARLAMENTARISMO BRASILEÑO

IX) Antecedentes doctrinarios remotos de la reforma brasileña. La prédica parlamentarista, tendiente a limitar la omnipotencia presidencial. — X) El nuevo régimen gubernativo brasileño. - 1º) El Presidente de la República: a) Elección y duración. - b) Irresponsabilidad político-parlamentaria. Responsabilidad político-penal. - c) Competencia. Refrendo ministerial necesario. - 2º) El Consejo de Ministros, centro motor de la actividad gubernamental. Control parlamentario previo: a) Designación del Presidente del Consejo y aprobación por la Cámara de Diputados. Nombramiento del Consejo. - b) Presentación del plan de gobierno por el Consejo de Ministros y su aprobación parlamentaria. - c) Tercera etapa eventual. Ingerencia posible del Senado. Esto configura un régimen parlamentario democrático, moderno: gobierno de confianza de la mayoría parlamentaria y no ya meramente responsable ante ella. La delegación legislativa sólo se concibe en un régimen parlamentario semejante al brasileño. - 3º) Control parlamentario permanente. Desinvestidura gubernativa. Regulación del procedimiento de censura. Su "racionalización", según el modelo republicano español de 1931. La moción de confianza. - 4º) La disolución y la convocatoria a nuevas elecciones. Arbitraje popular. - 5º) Funcionamiento del Consejo de Ministros. Quorum. Posición preeminente del Presidente del Consejo. Concordancia con la Constitución uruguaya de 1934. - 6º) Competencia especial del Presidente del Consejo. - 7º) Normas complementarias y transitorias. — Conclusiones.

Texto de la enmienda constitucional brasileña de 1961

Epílogo: El principio del fin del neoparlamentarismo en el Brasil.

A) DERECHO COMPARADO

I) INTRODUCCION

Hemos propuesto el tema "*Caracteres del neo parlamentarismo en América Latina*", porque consideramos propicia la ocasión de estas Jornadas para realizar un intercambio de informes y reflexiones acerca de los sistemas de organización del Poder Ejecutivo en nuestros dos países, que, desde la última reforma constitucional brasileña, presentan rasgos excepcionales en América Latina, con respecto a la tradición presidencialista de las Repúblicas del continente.

En ambos regímenes constitucionales, en el uruguayo y en el brasileño, existen, en grado diverso, elementos de parlamentarismo. La fórmula uruguaya es híbrida, no tiene pureza sistemática. Conserva la elección popular de los titulares, políticamente irresponsables, del Ejecutivo, los Consejeros, elemento característico del régimen presidencial, predominante en la realidad política, aunque atenuado por la composición colegiada de la Jefatura del Estado y del Gobierno y por la responsabilidad político-parlamentaria de los Ministros, que no forman, ahora, Gabinete, ni pueden responder con la disolución a un voto de censura. El régimen electoral (representación proporcional) y el fraccionamiento de los partidos, determinan la ineficacia legislativa de los gobiernos. La composición bipartidaria predefinida del Ejecutivo, con una minoría opositora o colaboradora dentro del Gobierno, y de la administración autónoma, es un rasgo muy singular de nuestro régimen institucional.

En cambio el parlamentarismo brasileño es puro y simple, radical. La Jefatura del Estado corresponde a un Presidente de la República, representativo en lo protocolar, prácticamente desprovisto de función política y por ende irresponsable, electo por el Congreso legislativo, como lo era el Presidente de la IIIª República francesa, es decir, sin apoyo directo en el sufragio popular, ni directo, a través de electores especiales.

Y el Consejo de Ministros, al que corresponde la dirección y la responsabilidad de la política y la administración brasile-

ñas, debe contar con la confianza previa y expresa de la Cámara de Diputados, que aprueba su plan de Gobierno y puede retirar a los Ministros su confianza, censurándolos en cualquier momento. El voto de censura está regulado minuciosamente, como la investidura, para dar estabilidad a los Consejos de Ministros.

El Poder Ejecutivo brasileño dispone de la disolución parlamentaria, que es la clásica respuesta gubernativa, frente a la censura, cuando el Ministerio cree poder obtener el apoyo popular a su política, censurada por el parlamento. La disolución está condicionada al inmediato llamado a elecciones y está regulada minuciosamente.

Los dos regímenes, el brasileño y el uruguayo, corresponden al tipo de parlamentarismo, "racionalizado" de que hablaba MIRKINE GUETZÉVITCH. Son regímenes creados por los textos; cuyos procedimientos políticos están codificados y regulados en los textos de la Constitución rígida que los implantó, antes de existir en las costumbres políticas. El parlamentarismo clásico fue fundamentalmente fruto de la práctica política en Inglaterra y en Francia (bajo la IIIª República). En cambio, ya en la primera post-guerra europea, se crearon, por textos constitucionales, regímenes parlamentarios "racionalizados", novedosos a veces y siempre regulados minuciosamente, en sus procedimientos, en países donde no existían tradiciones ni experiencia política de un mecanismo institucional tan delicado y sutil.

Los procedimientos político-parlamentarios, que en Francia y en Inglaterra se desenvolvían en forma natural y flexible, en el plano de la pura vida política y a lo sumo del derecho consuetudinario y de las convenciones de la Constitución, se volvieron escritos, jurídicos, preestablecidos, en la Constitución rígida, a veces complicados y pesados. El temor al Ejecutivo tradicional se transfirió al nuevo ejecutivo democrático y se le paralizó a veces para la acción. La multiplicidad de partidos y la indisciplina de éstos y el recurso necesario a los gobiernos de coalición, impidieron, con frecuencia, la formación de mayorías estables, y por ende, el gobierno eficaz. Esta fue la causa del fin de la IVª República francesa.

La vida política británica, a través del régimen electoral mayoritario y el sistema de dos partidos, que es su consecuencia, desenvuelve una dinámica eficaz y democrática, a la vez, muy difícil de imitar en otros medios, de diversa contextura social y política, donde las diferencias de clases, de opiniones y de intereses regionales, se traducen en la falta de mayorías parlamentarias homogéneas, sin las cuales no es posible el ejecutivo fuerte y estable, en régimen parlamentario. En tales ambientes, propensos a la anarquía o al "cesarismo", que es su consecuencia, el intento de régimen parlamentario configura una valiente experiencia democrática, sobre cuya viabilidad sólo la historia puede decir la última palabra.

II) LOS SISTEMAS CLASICOS DE ORGANIZACION DEL PODER EJECUTIVO. ALTERACION DE LOS SISTEMAS CLASICOS EN LA REALIDAD DE LA VIDA POLITICA DE NUESTROS DIAS

La colaboración entre los poderes políticos y la primacía del Poder Ejecutivo, incluso en la orientación legislativa, sustituyen a la separación de poderes, ideada por MONTESQUIEU para el Estado liberal y al predominio parlamentario (a veces teórico) basado en la ideología de ROUSSEAU. No expondremos el detalle de las formas clásicas del gobierno democrático, tópico manido de la ciencia del derecho constitucional, verdadero lugar común del "juridismo" constitucionalista, ya superado por el estudio más atrayente de las realidades positivas de la vida política de hoy en día (1).

Para fijar conceptos precisaremos tan sólo, los rasgos capitales de los sistemas clásicos, según las obras, ya también clásicas (2) a las que nos remitimos por mayores detalles, así co-

(1) Sobre el "juridismo" y la Ciencia Política, ver nuestro trabajo titulado *La Ciencia Política*. Nociones introductorias, publicado en la Revista del Centro de Estudiantes de Derecho, t. XX, setiembre 1961. N° 38, págs. 185-220, y en la Revista Argentina de Ciencia Política, año 1961, n° 3.

(2) BARTHÉLEMY, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, Giard et Brière, 1906, y BARTHÉLEMY et DUEZ, *Traité de Droit Constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1933, págs. 146-182. DUPRIEZ, *Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, dos tomos, Rothschild, Paris, 1892.

mo a sus similares más recientes (3) y a las respectivas litera-

(3) GIRAUD, *Le pouvoir exécutif dans les démocrates d'Europe et d'Amérique*, Paris, Recueil Sirey, 1938, DUVERGER, *Les régimes politiques*, colección *Que sais-je?*, Paris, 1948. VERNEY, *Análisis de los sistemas políticos contemporáneos*, ed. Tecnos, Madrid, 1961, es uno de los estudios más modernos y completos sobre el tema, al que se dedican las primeras cien páginas de la obra.

JIMÉNEZ DE PARGA, *Los regímenes políticos contemporáneos*, ed. Tecnos, Madrid, 1960, se ocupa de la tipología de los regímenes políticos y estudia, como subtipos de los democráticos, el presidencial, el parlamentario y el de asamblea, págs. 129-131. Divide el parlamentarismo en dualista y monista; el presidencialismo en puro, atenuado y aproximado y el regimén de asamblea en cuatro variantes: a) convencionalismo sin presidente; b) convencionalismo con presidente; c) convencionalismo con ejecutivo colegiado; d) convencionalismo con ejecutivo fuerte.

Expone los regímenes políticos vigentes en Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos.

Los estudios de DUVERGER, en las sucesivas ediciones de su *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, t. I, P.U.F., Paris, 1959, págs. 174-196 y luego de *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, P.U.F., 1960, págs. 174-198, contienen planteamientos agudos en los que la ciencia política colabora provechosamente con el derecho constitucional. Los trabajos de VEDEL y DUVERGER sobre la inexperiencia constitucional de Francia y la democracia en el siglo XX, publicados en la revista "La Nef" de abril-junio de 1961, Paris, Julliard, contienen vivas sugerencias, p'enas de sentido político sobre los regímenes democráticos modernos; PRELOT, *Institutions politiques et droit Constitutionnel*, 2ª ed., Dalloz, Paris, 1961, págs. 87-107, expone de manera sucinta y clara los rasgos esenciales de los regímenes clásicos y sus deformaciones.

El *Cours de droit constitutionnel étranger*, de A. HAURIOU, *Les Cours de Droit*, 1960-1961, no sólo estudia el tema clásico actualizado (pag. 214 y sgtes.) sino que también trata los problemas institucionales de los países subdesarrollados y el fracaso en los mismos de la democracia occidental, tema que relaciona con el "endurecimiento de la autoridad política en Occidente durante el período de la acumulación primitiva del capital". VERNEY, se ha ocupado de este sugestivo tema, y también SAMPAY, éste en publicaciones periodísticas; ARON, Raymond, *Sociologie des sociétés industrielles*. — *Esquisse d'une théorie des régimes politiques*, Centre de documentation universitaire, Paris, 1961, encara, con agudeza, el subsuelo económico-social y las tendencias evolutivas de los regímenes constitucionales pluralistas y de los que tienen partido monopolístico.

Advertencia al lector: Lamentablemente no podemos, aquí, detenernos en estos nuevos planteamientos del tema, pues el objeto de nuestro trabajo, no es el estudio de los sistemas clásicos y su deformación o evolución actual, sino la ubicación de la reforma constitucional brasileña dentro de los esquemas clásicos y con relación a las anteriores experiencias latinoamericanas. Por tanto hemos mantenido el texto original con algunos simples agregados bibliográficos, o de datos, como el presente, para no desnaturalizar nuestra exposición primitiva. Reservamos el análisis más amplio y actualizado del problema para futuros esfuerzos de mayor aliento, sobre el Derecho Constitucional.

turas nacionales y obras especiales (4).

Aquí nos referiremos al sistema *presidencial* norteamericano, al *parlamentario* inglés y al *convencional o directorial* suizo, como arquetipos del derecho constitucional general (5), es decir, considerados en sus principios más generales y no en sus peculiaridades, particulares o nacionales.

A) *El gobierno presidencial estadounidense.*

a) El Presidente de Estados Unidos es, a la vez, único jefe del Estado y del gobierno. Es electo a *dos grados* pero en los hechos los electores, votados por el cuerpo electoral de los Estados, tienen mandato imperativo, de modo que prácticamente las cosas ocurren como si el Presidente fuese electo por el pueblo, de donde extrae considerable autoridad: "Ese Presidente electo por el pueblo es electo para hacer una política y es esta política la que va a imponer al país. No es un gobierno anónimo: es el *gobierno* de un hombre escogido por el pueblo" (6).

b) El Presidente nombra libremente los "Secretarios", que son instrumentos de su política. La tradicional "cortesía" del Senado hace que éste generalmente no oponga objeciones a los nombramientos (7).

(4) Citamos, más adelante, algunas obras como punto de partida para quienes procuren más amplia información. Sin perjuicio de los sustanciosos capítulos de las obras generales como las de Esmein, Duguit, Barthélemy et Duez, Laferrière, Burdeau, Prélot, Duverger, etc. en su conocidos tratados y manuales, es insustituible la lectura de las monografías y comentarios de LASKI, de CORWIN, de RAPPARD y de BASTID, y otras, que citamos en las notas siguientes y que tratan particularmente los sistemas en cuestión, no sólo desde el punto de vista jurídico sino, también, desde el de la realidad política. GARCÍA PELAYO, *Derecho Constitucional comparado*, 4ª ed., 1957, contiene excelentes exposiciones de los regímenes gubernativos, americano, suizo e inglés.

(5) Sobre la noción de derecho público general, como conjunto de nociones generales, inducidas por el método comparado, ver COMBOTHÉCRA, *Manuel de droit public général du monde civilisé*, Paris, Ginebra, 1928, con referencias a los tipos gubernativos (págs. 245-250, 262, 263, 278, etc.) y SANTI ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milán, 1947, págs. 9 y 254-263.

(6) BARTHÉLEMY et DUEZ, *Traité*, cit. pag. 151.

(7) Recordamos, sin embargo, que el Ministro de Defensa nombrado por Eisenhower le exigió el previo desprendimiento de sus acciones de la:

c) Los ministros no reciben impulso ni directiva alguna del Congreso. No pueden entrar a las Cámaras ni pueden ser legisladores (8). No pueden ser *censurados* por el Congreso, por su política, que es la del Presidente. Sólo deben mantenerse de acuerdo con el Presidente para permanecer. No forman Consejo de Ministros ni gabinete.

d) El poder legislativo es independiente del ejecutivo, que no lo puede disolver ni tiene iniciativa legislativa.

El sistema de "frenos y contrapesos", funciona, no obstante, mediante el *veto* presidencial a las leyes (que sólo puede levantarse por dos tercios de votos) y el consentimiento del Senado, previo al nombramiento de jefes de misión diplomática y a la ratificación de tratados.

Este es el sistema en que, teóricamente, se aplica del modo más estricto la *separación de los poderes políticos*.

JUSTINO E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (9) llamaba *ejecutivo gobernante*, por su naturaleza, al de forma presidencial. Concebía, *teóricamente*, una forma de gobierno *presidencial* por la naturaleza *gobernante* del ejecutivo (independiente del legislativo) y de composición *colegiada* por el número de sus integrantes. Esta fue, en parte, en cuanto al Consejo Nacional de Administración, la forma gubernativa adoptada por la Constitución uruguaya de 1918.

General Motors, de la que había sido Presidente. *Fué una bella lección de moral cívica*. Como bien dice BIELSA hay incompatibilidad "cuando el ejercicio particular de una profesión puede influir de manera inconveniente "en el empleo público o afectar la independencia o imparcialidad (v. gr. "ser ministro, director o inspector de obras públicas y ser a la vez *contratista* o proveedor o miembro del directorio de empresas que concurren a "licitaciones de ese ministerio) y por tanto incompatible" (BIELSA, *Compendio de derecho administrativo*, 3ª ed., Buenos Aires, 1960, pág. 202).

(8) BARTHÉLEMY et DUEZ, *cit.*, págs. 151-152. CORWIN, *La Constitución norteamericana y su actual significado*, Buenos Aires, 1942, pág. 108, señala no obstante, que ninguna *disposición expresa* se opone a que se asignen puestos a los Secretarios en el recinto del Congreso y se les conceda la palabra allí. Tampoco está prohibido, expresamente, que se designen Ministros a legisladores.

(9) JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *El Poder Ejecutivo y sus ministros*, t. I, Montevideo, 1913, pág. 23.

Al Ejecutivo gobernante le opone el ejecutivo *agente*, que a su juicio sería el parlamentario clásico y también el suizo.

Para el estudio de mayores detalles del régimen presidencial americano, remitimos al lector a las obras especializadas (10).

B) *El gobierno de asamblea o gobierno convencional.*

Es un régimen de confusión de poderes que toma su nombre de la Convención francesa, que actuó de 1792 a 1795. *Un Consejo ejecutivo provisorio*, nombrado y dirigido por la Asamblea soberana que también separaba libremente a sus miembros, era un verdadero *agente* del cuerpo legislativo.

El caso más famoso y notable de esta forma de organización del poder ejecutivo es el suizo. En Suiza la *Asamblea federal* bicameral (compuesta de un Consejo Nacional y un Consejo de los Estados) elige, por tres años, a los siete miembros del *Ejecutivo colegiado* (*Consejo federal*) que tienen un Presidente de la Confederación, mero *primus inter pares*. El Presidente y el Vicepresidente son electos por la Asamblea, anualmente y no son reelegibles de inmediato (art. 98 Const). El Presidente no es jefe de Estado ni primer ministro. Es mero director de debates de un órgano colegiado.

Se contempla la composición federal y la variedad de idiomas de la Federación en la integración del Consejo federal. No puede haber más de un miembro electo por un solo cantón (art. 95). Consuetudinariamente los cantones de mayor población (Berna y Zurich) cuentan con uno de sus ciudadanos en el Consejo y al menos uno de los consejeros ha de pertenecer a uno de los cantones románicos.

(10) LASKI, *El sistema presidencial norteamericano*, Ediciones Siglo XX, Buenos Aires, 1948; CORWIN, *El Poder Ejecutivo*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959.

Son clásicos los estudios de BRYCE y TOCQUEVILLE, sobre *La república americana y La democracia en América*, aunque ya antiguos, sobre todo el último. Son muy importantes los estudios de Andrés y Susana TUNC sobre el derecho y el régimen constitucional de Estados Unidos, París, 1954, 1955.

El Consejo actúa sin ministros distintos de los Consejeros. Está organizado en *siete Departamentos*, ocupados por sendos miembros del Consejo. Desde la reforma, producida en 1914, del art. 103 de la Constitución el sistema ha dejado de ser directorial o colegiado puro, porque las leyes federales pueden, ahora, otorgar competencia a los departamentos para dictar por sí ciertas decisiones incluso sin ulterior recurso al Consejo. De modo que la vía administrativa puede quedar agotada en el titular unipersonal de un departamento. Después sólo cabe recurrir a un Tribunal. Esto ha permitido descongestionar al órgano colegiado de la acumulación de asuntos menudos.

Las reglas generales son, no obstante, las de la competencia del Consejo y de la procedencia del recurso ante el mismo, a menos que los textos legales dispongan otra cosa (11).

En la "teoría literaria" del régimen "este ejecutivo es más "bien un cuerpo de simples administradores que un colegio de "gobernantes: la iniciativa gubernativa pertenece a la asamblea "federal, las decisiones tomadas por el Consejo federal pueden "ser modificadas o anuladas por la Asamblea Federal" (12).

En la realidad de la vida política las cosas no ocurren así, como veremos.

El régimen de asambleas se trató de implantar, en la primera post-guerra, en Prusia (con un correctivo contradictorio: la disolución parlamentaria), en Baviera y en Estonia, en 1919-1920, mediante constituciones en las que no existía Presidente de la República. La Asamblea nombraba al presidente del Consejo el cual siempre era responsable ante ella: no se limitaba a controlar la política de la administración; la dirigía (13).

Sobre el régimen de asamblea en general puede consultarse la monografía de BASTID (14) y sobre el régimen imperante

(11) GARCÍA PELAYO, *op. cit.*, pág. 564.

(12) BARTHÉLEMY et DUEZ, *Traité*, cit. pág. 149.

(13) BARTHÉLEMY et DUEZ cit., pág. 149.

(14) PAUL BASTID, *Le gouvernement d'Assemblée*, Paris, Eds. Cujas, 1956.

en Suiza, en particular, nos remitimos a los textos y comentarios contenidos en la obra de RAPPARD (15).

C) El gobierno parlamentario.

Los rasgos generales del régimen parlamentario fueron admirablemente sintetizados por DUGUIT (16) a cuyo esquema recurriremos, por su claridad.

a) El sistema reposa en la *igualdad del parlamento y del gobierno en prestigio e influencia*, su colaboración y acción recíproca. Bajo la Constitución francesa de 1875 el equilibrio estaba roto porque el Presidente de la República era electo por las Cámaras, no era igual del Parlamento, carecía de acción efectiva sobre la Cámara.

b) *Ambos órganos iguales colaboran en las funciones del Estado; no hay separación de poderes*, sin perjuicio de la repar-

(15) WILLIAM E. RAPPARD, *La Constitution federale de la Suisse*, Neuchâtel, 1948. Ver también el amplio capítulo de BASTID sobre las instituciones de Suiza (*op. cit.*, págs. 225-350). JAEGGER, *Lezioni di diritto svizzero*, Milán, 1951. BRIDEL, *Precis de Droit Constitutionnel et public suisse*, t. II. Payot, Lausana, 1959, contiene una exposición muy completa y bien ordenada de las instituciones suizas, incluso de la tendencia política al predominio del ejecutivo, en la iniciativa legislativa y aún en la confección de normas, mediante delegación. etc. de manera que "el poder efectivo de la Confederación pertenece cada vez más al gobierno y a la administración".

El bello libro de SIEGFRIED, *La Suisse, démocratie témoin*, 3ª ed., A la Bacconnière, Neuchâtel, 1956, es una exposición de las realidades geográficas, humanas e históricas, económicas y políticas que explican las peculiaridades de la Constitución, la vida y el temperamento políticos de los suizos, de cuyo conjunto surge una democracia tan radical, "un régimen propiamente suizo, tan propiamente tal que no se aplica sino a Suiza y sería francamente imposible imitarlo fuera de allí" (pág. 160). — "Si ese régimen complejo y mismo un poco pesado funciona de manera satisfactoria es menos, parece, a causa del valor de las instituciones que gracias a la sabiduría, a la fineza, al sentido político del pueblo que las practica" (pág. 164). — "El sistema funciona tan bien porque es practicado por hombres de ánimo sereno, formados por siglos en la mutua tolerancia, que han renunciado a dominarse unos a otros y consideran que la política es menos asunto de doctrina que de interés" (pág. 160).

(16) DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, 1923, págs. 196 y sigs. DUVERGER enseña que la colaboración equilibrada entre los poderes políticos, que se describe en los viejos manuales no ha sido nunca conforme a la realidad. *La VIe. République...*, Paris, 1961, págs. 44-45.

tición de funciones, o diversidad de participación en el ejercicio de las funciones. Ambos órganos participan, en diverso grado, en las llamadas función legislativa y ejecutiva.

El gobierno participa en la función legislativa mediante la iniciativa y discusión de la ley, su promulgación y a veces sanción (en régimen monárquico). En el gobierno del tipo de gabinete (inglés) la iniciativa legislativa se ha desplazado hacia el gobierno. E indirectamente "el parlamento es asociado a toda la actividad gubernativa, puesto que esta actividad se ejerce bajo su control continuo, con la sanción de la responsabilidad ministerial" (17).

c) El último carácter del régimen parlamentario es la acción recíproca que el parlamento y el gobierno ejercen el uno sobre el otro.

El parlamento ejerce un control general y permanente sobre los actos gubernativos y los ministros son solidariamente responsables ante el parlamento (Cámara de los Comunes, inglesa). Deben renunciar cuando éste desapruueba su política mediante un voto de censura. No hay independencia del ejecutivo, como en el régimen presidencial o de separación de poderes. La necesaria estabilidad gubernativa es asegurada como sigue: El jefe del Estado (monarca inglés) es inviolable e irresponsable. Está por encima de los partidos, constituye el elemento estable y permanente del gobierno. El rey reina, pero no gobierna.

Los ministros, agrupados en *gabinete* y presididos por el primer ministro dirigen la política bajo su responsabilidad ante el Parlamento. Son el elemento cambiante y activo del gobierno. El parlamento juzga la conveniencia u oportunidad de la gestión gubernativa y puede censurar incluso a Ministros que no se hayan salido de la legalidad, ni incurrido en ilícito penal. En cambio en un régimen presidencial los ministros sólo pueden ser depuestos por el parlamento mediante *impeachment*, o juicio político, que presupone graves ilegalidades, que constituyen indignidad cívica.

(17) DUGUIT, *op. cit.*, pág. 189.

En cambio la censura parlamentaria normalmente implica (o puede implicar) una *discrepancia* acerca de la manera más conveniente u oportuna de conducir los asuntos del Estado.

El ejecutivo, en régimen parlamentario, dispone a su vez, de variados medios de acción frente al parlamento. La *disolución* es el más poderoso y necesario, dice DUGUIT (18): es "la condición indispensable de todo régimen parlamentario y la garantía más eficaz del cuerpo electoral, de la soberanía nacional contra los excesos de poder, las tendencias tiránicas, siempre temibles, de un parlamento. El gobierno puede y debe disolver el parlamento cuando estima que la política seguida por él no responde a la voluntad del país; él provoca así un verdadero *referendum*; él debe convocar a los electores en un plazo en general muy corto y someterse al veredicto pronunciado por ellos".

De acuerdo con nuestro propósito no entramos en detalles particulares del derecho público nacional inglés, muy conocidos y accesibles por otra parte (19).

(18) DUGUIT, *cit.* pág. 200.

(19) Ver, además de las obras generales, precitadas, TODD, *El gobierno parlamentario en Inglaterra*, 2 ts., Madrid, s/f.; LASKI, *El gobierno parlamentario en Inglaterra*, editorial Abril, Buenos Aires, 1947; hay también una excelente traducción francesa en la "Bibliothèque de la Science Politique" (P.U.F., 1950) con prefacio de los directores, Mirkine Guetzévitch y Prélôt; MATHIOT, *Le régime politique britannique*, A. Collin, Paris, 1955; CADART, *Régime electoral et régime parlementaire en Grande Bretagne*, Armand Colin, Paris, 1948; R. T. Mc. KENZIE, *Los partidos políticos británicos*, Eds. Taurus, Madrid, 1960. Sin pretender enumeraciones completas, imposibles en un tema tan frecuentado, indicamos parte de la bibliografía más reciente y accesible sobre el régimen político británico. FRAGA IRIBARNE, *El parlamento británico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, 440 págs., es una exposición muy actualizada y moderna. PACTET, *Les institutions politiques de la Grande Bretagne*, ed. La Documentation Française, 1960, contiene el estudio doctrinal y los textos básicos del derecho constitucional británico. Destacamos el sustancioso capítulo sobre las atribuciones del gabinete (págs. 161 a 179). Sir Ivor JENNINGS es autor de numerosos y muy prestigiosos trabajos sobre la materia, entre los que señalamos en español, *El régimen político de Gran Bretaña*, ed. Tecnos, Madrid, 1962; una síntesis de divulgación *The Queen's Government*, A. Pelikan Book, 1955, un gran tratado sobre los partidos políticos británicos (Party Politics) de los que van publicados dos tomos, editados en 1960 y 1961 por la

ALTERACIÓN DE LOS SISTEMAS CLÁSICOS EN LA REALIDAD DE LA VIDA POLÍTICA DE NUESTROS DÍAS. — En la realidad de la vida política presente, los sistemas clásicos aparecen deformados por prácticas extra constitucionales, tendientes a satisfacer las necesidades de la sociedad contemporánea. Los regímenes de separación de poderes (presidencial) y de predominio legislativo (con un ejecutivo mero *agente* o *ejecutor* de la voluntad general, expresada en la ley), responden a esquemas racionales, teóricos, concebidos, por autores sin experiencia de la democracia moderna (20) para un Estado simple, con escasos cometidos: el *Estado juez y gendarme* del *laissez faire*, basado en una filosofía social optimista. El Estado de nuestros días (*Estado providencia* o *welfare state*) requiere planes de gobierno amplios, que abarcan desde la educación y las obras públicas hasta la asistencia y previsión, la seguridad social y el régimen de la industria y el comercio (nacionalización o libre empresa, regulada, controlada, fomentada, etc.), la política monetaria, de la vivienda, de las subsistencias, del salario, etc.

Estos planes gubernativos no se improvisan en la democracia moderna. Integran los programas partidarios y las plataformas electorales. El pueblo elector se pronuncia *por* o *contra ellos*, a través del voto por los candidatos, a los que controla continuamente, una vez electos (21). Más que los *hombres* interesan las *ideas* de las que son portadores. Estas ideas no

Universidad de Cambridge y otras obras, ya clásicas, sobre el Parlamento, el gobierno de gabinete, etc.

Entre las obras recientes, más recomendables por su carácter pedagógico y la amplitud de sus enfoques, que abarcan, respectivamente, el derecho administrativo, incluso el gobierno local y el derecho público de la comunidad británica, señalamos LAWSON and BENTLEY, *Constitutional and administrative law*, Butterworths, Londres, 1961 y WHITE y HUSSEY, *Government in Great Britain, the Empire, and the Commonwealth*, Cambridge, University Press, 1961; ROLAND YOUNG, *The British Parliament*, Northwestern University Press, Evanston, 1962.

(20) GRAUD, *La responsabilité des facultés de droit dans le déclin de la démocratie française*, Revue du Droit Public, 1961, págs. 254-255, etc.

(21) Ver en BURDEAU, *La démocratie*, Neuchâtel, 1956, págs. 30-36; describe la evolución de la "democracia gobernada" a la "democracia gobernante". Sobre el mismo tema, ampliamente, el *Traité de la Science Politique* del mismo autor y su manual *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1962, etc.

son patrimonio de individualidades geniales. Son el fruto, institucional, de la organización partidaria. El *partido político* es el gran personaje de la democracia moderna. El pueblo vota, ante todo, al *partido* para que realice el programa, que promete la felicidad o el bienestar colectivo.

El plan de gobierno de un partido moderno no se realiza ejecutando leyes, aplicando el derecho. Se realiza reformando la sociedad, mediante la creación de *nuevo derecho*. Esto sólo puede lograrse por la acción armónica, conjunta del gobierno y del parlamento. De nada valen las ideas de los gobernantes, si no disponen, en el momento oportuno, de las leyes, coordinadas, de plan económico, presupuesto, planes de obras públicas, seguridad social, etc., que son la condición *sine qua non* de su acción eficiente. La legislación se proyecta por el gobierno que encabeza la mayoría parlamentaria y se aprueba por el parlamento. El gabinete monopoliza la iniciativa parlamentaria. La delegación legislativa, frecuente y sistemáticamente regulada, acelera aún más la producción normativa. El electorado responsabilizará al *partido* por el triunfo o el fracaso en la misión gubernativa. En Inglaterra este juego es claro y limpio, en virtud del sistema de dos partidos, facilitado por la legislación electoral, que rechaza la representación proporcional, y por el azar feliz en cuya virtud las mayorías parlamentarias inglesas son, generalmente, amplias y definidas (22).

El régimen inglés asegura, además, gran estabilidad al gabinete, cuyo leader y cuya composición prácticamente se conocen desde las elecciones, de modo que, de hecho, son "plebiscitados" y cuentan con una mayoría fiel durante todo el período legislativo, mediante la disciplina partidaria. En los hechos, se ha ido, en Inglaterra, a un régimen de elección popular del jefe del gobierno (23).

(22) Ver la obra de CADART, precitada en la nota 19.

(23) Ver las e'ocuentes observaciones al respecto de DUVERGER, *La Vie. Repub'ique et le régime présidentiel*, Arthème Fayard, 1961, especialmente págs. 48-49.

No insistiremos sobre este tema, acerca del cual ya hizo MIRKINE GUETZÉVITCH reiteradas y exactas exposiciones, a las que nos remitimos (24).

Diremos, sí, que esta tendencia hacia la unidad del poder político, en favor de la dirección gubernativa, se observa incluso en los sistemas llamados de separación de poderes (presidencial) y hasta en el de asamblea.

CORWIN comprueba que Presidentes como Washington, Jefferson, Lincoln, Teodoro Roosevelt, Wilson y F. D. Roosevelt ejercieron "un tremendo poder de dirección en materia legislativa" (25). El mismo fenómeno es precisamente señalado por DUVERGER en su estudio sobre los *partidos políticos* (26), donde demuestra hasta qué punto el desarrollo de éstos vuelve ilusorios los esquemas del constitucionalismo clásico.

El Presidente norteamericano, como leader del partido mayoritario en el Congreso, impulsa la legislación que interesa al gobierno a través del contacto directo o por intermedio de los Secretarios, con los poderosos presidentes, correligionarios, de las comisiones de las Cámaras.

En el llamado gobierno directorial, convencional o de asamblea, las cosas ocurren de manera bastante semejante. De hecho "el Bundesrat no difiere nada, como iniciativa y autoridad, de los gobiernos de los otros países; sus miembros logran una duración de poderes que envidiarían los ministros de los países vecinos" (27). Lo mismo puede afirmarse, con mayor razón, con respecto al gobierno de los países comunistas, cuya

(24) MIRKINE GUETZÉVITCH, *Le régime parlementaire d'après guerre*, en *Mélanges Paul NEGULESCO*, Bucarest, 1935, págs. 538-544; *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, 1934, págs. 203-206; *Les constitutions européennes*, t. I, París, 1951, págs. 20-27.

(25) CORWIN, *La constitución norteamericana*, cit. pág. 122.

(26) DUVERGER, *Les partis politiques*, 1951, págs. 432-442. Conforme BURDEAU, *Traité*, tomo VII, pág. 223, que titula un párrafo: "La fin de la separation des pouvoirs aux États Unis".

(27) BARTHÉLEMY et DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, París, 1933, pág. 149.

organización monocrática, se inspira también en el régimen de asamblea y de confusión de los poderes políticos (27 bis).

Cuando el sistema parlamentario no ha permitido la constitución de gobiernos democráticos, fuertes y estables, como ocurrió en Francia bajo la IIIª y IVª República, en virtud de la representación proporcional y la movilidad de los bloques parlamentarios, la consecuencia fue la ineficacia gubernativa y el desprestigio de las instituciones democráticas, la derrota, la crisis, y finalmente el recurso al temido poder personal. La iniciativa, el plan técnico, los grandes lineamientos posibles de reforma económico-social, etc., no pueden salir de coaliciones accidentales de grupos personales de diputados ni de combinaciones repentinas de corredores parlamentarios, concertadas a espaldas del pueblo. El gobierno moderno, eficaz y democrático, sólo puede ser obra de partidos que sometan, lealmente, sus programas al electorado y que los ejecuten con consecuencia bajo la dirección de una élite gubernativa, plebiscitada y respaldada por una mayoría coherente, definida y responsable.

III) LA RACIONALIZACION DEL PARLAMENTARISMO EN LA PRIMERA POST-GUERRA

MIRKINE GUETZÉVITCH, en los precitados (28) trabajos y en otros, difundió las fórmulas verbales, luego tan repetidas, *racionalización del poder y racionalización del parlamentarismo* para aludir a las nuevas formas del régimen parlamentario, minuciosamente reguladas en las constituciones rígidas y escritas que se dieron los Estados de Europa central y oriental después de la primera post-guerra.

Estos regímenes se crearon por los textos, sin precedentes en costumbres políticas nacionales.

(27 bis) VEDEL, *Manuel de droit constitutionnel*, 1949, págs. 190-243; BURDEAU, *Traité*, VII, págs. 219 y 513. Cuando el leader del partido único autoritario está a la vez en la Presidencia del Consejo de Ministros, es ilusorio el régimen de ejecutivo agente que resulta de los textos.

(28) *Supra*, nota 24. BURDEAU. *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*, 1932, y su traducción italiana de 1950, con prefacio de M. S. GIANNINI, Edizioni di Comunità, Milano, es una acabada presentación del problema en la primera post-guerra.

Los procedimientos políticos, librados a la práctica, la costumbre y las convenciones de la Constitución, en Francia y en Inglaterra, se volvieron jurídicos y detallados, en normas, en los nuevos regímenes. Intervinieron profesores de derecho en la redacción de la Constitución alemana, de la austríaca, y luego de la española de 1931.

La desconfianza al ejecutivo tradicional, derrocado, llevó a formas de debilitamiento del Ejecutivo democrático, que pronto debieron ser sustituidas por la tendencia a reforzar el Ejecutivo, cayendo en el extremo opuesto (29).

La regulación minuciosa del procedimiento de investidura de los Ministros y del procedimiento de censura tendía a asegurar la estabilidad gubernativa, dado que la inestabilidad era el riesgo previsto bajo regímenes nuevos con escasa experiencia democrática y con multiplicidad de partidos.

No vamos a detallar aquí, dado el escaso tiempo disponible y la amplia documentación existente al respecto en las obras de MIRKINE GUETZÉVITCH, las originales y novedosas modalidades de regímenes políticos ideados en la primera post-guerra por los redactores de Constituciones: cabría anotar, desde la ausencia del jefe de Estado y el nombramiento de los Ministros por el parlamento, hasta la combinación de elementos de presidencialismo (elección popular del Jefe de Estado) y de parlamentarismo (responsabilidad ministerial y potestad de disolución de los órganos legislativos).

IV) VUELTA AL NEOPARLAMENTARISMO "RACIONALIZADO" EN LAS DEMOCRACIAS PLURALISTAS DE EUROPA OCCIDENTAL EN LA SEGUNDA POST-GUERRA

Después de la segunda guerra mundial se volvió, en las democracias pluralistas, de occidente, a formas de parlamentarismo "racionalizado". En Francia bajo la Constitución de 1946 se codificaron, en parte, las costumbres (malas) de la IIIª Re-

(29) IVON GOUET, *La crise de l'exécutif démocratique*, en *Travaux pratiques de droit public comparé*, t. I, Paris, 1936, págs. 2-16 y debate siguiente.

pública a las que se volvió, poco a poco, hasta la implantación de la Vª República, en 1958, que significó un fuerte golpe de timón ejecutivista, con una posición preminente del jefe de Estado, cuyo prestigio personal logró una constitución "a su medida".

En Alemania occidental (arts. 67, 68, etc., de la ley fundamental) y en Italia (art. 94 Const.) como en Francia (arts. 45-52, Const. de 1946) se retomaron, en la segunda post-guerra, las fórmulas del *parlamentarismo racionalizado*, elaborado, después de 1918, en Europa Central y oriental (30).

El antiguo estudioso de las instituciones del parlamentarismo recordaba que "la racionalización del parlamentarismo no ha asegurado en ninguna parte la estabilización del Ejecutivo" "tuvo ni la formación de un Ejecutivo fuerte, indispensable para el buen funcionamiento del régimen parlamentario". En lo relativo a Francia esta observación tuvo el valor de una profecía.

No es éste el lugar apropiado para un examen detallado y comparativo de las tendencias de estos regímenes a la concentración y la búsqueda de la eficacia del poder, estudio que ya ha sido logrado, con realismo y agudeza, por BURDEAU (31).

Volveremos sobre estos temas a propósito de la investidura del gabinete, el control parlamentario y la disolución cuando estudiemos el régimen parlamentario recién instituido en el Brasil, que pertenece al tipo *racionalizado*.

V) ATENUACION DEL PRESIDENCIALISMO YANQUI EN EL CONSTITUCIONALISMO HISPANO-AMERICANO DEL SIGLO XIX

Necesidad del refrendo ministerial. Derecho de interpelación, etc. El llamado régimen mixto o de los ministros políticos (Bañados Espinosa, Espalter, J. V. González, Sánchez Viamonte, etc.).

(30) MIRKINE GUETZÉVITCH, *Les constitutions européennes*, t. I, 1951, pág. 55.

(31) BURDEAU, *Traité de science politique*, t. VII, 1957, págs. 149-348.

El *presidencialismo* fue el régimen general de la Hispanoamérica independiente. Influyó, para la adopción de tal sistema, el ejemplo norteamericano y el estado político-social imperante en las colonias emancipadas de España. No obstante, en general no se siguió al pie de la letra el ejemplo norteamericano. Aún cuando en la realidad se vivió durante muchos años un régimen de despotismo presidencial, moderado por las revoluciones, motines y golpes de Estado, en los textos se admitieron ciertas separaciones del modelo originario, tendientes a jerarquizar la personalidad política de los Ministros.

Tales rasgos han permitido decir, a ciertos comentaristas hispanoamericanos, que en nuestros países aparece un tercer tipo gubernativo, intermedio entre el presidencialista americano y el parlamentario inglés, al que se ha dado en llamar sistema *mixto* o de los ministros políticos.

El autor chileno BAÑADOS ESPINOSA, profesor y político (32), afirmó la existencia de un tercer sistema, entre el de gabinete y el presidencial, el "*mixto* o gobierno por medio del presidente y del gabinete, ambos responsables", que sería el de la Constitución chilena de 1833, que comenta, y que le merece un juicio muy desfavorable.

Fundaba el autor su tesis en el art. 86 de dicha Constitución: "Todas las órdenes del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro del departamento respectivo y no podrán ser obedecidas sin este especial requisito". Además la Constitución proclamaba la compatibilidad de las funciones de Ministro con las de Senador o Diputado (art. 90) y permitía a los Ministros asistir a las sesiones de las Cámaras y participar en sus debates (art. 91). La responsabilidad ministerial (art. 92 y sigts.) se hacía efectiva mediante juicio político, por el Senado por dos tercios de votos (art. 98), limitándose éste a declarar "si es o no culpable del delito o abuso de poder que se le imputa".

(32) JULIO BAÑADOS ESPINOSA, *Gobierno parlamentario y sistema representativo*, Santiago de Chile, 1888, págs. 56-61; y *Constituciones de Chile*, concórdadas, Santiago de Chile, 1889.

Si bien la fórmula de los motivos del enjuiciamiento es amplia (art. 92) nos parece que está lejos de configurar causales de responsabilidad político-parlamentaria propiamente dicha.

ESPALTER, autor uruguayo, se ocupó del Poder Ejecutivo en su tesis (33) y en un pequeño libro, posterior a la misma (34).

ESPALTER también le daba gran importancia a la intervención ministerial, necesaria para la validez de los actos, en el refrendo de los actos presidenciales (Const. uruguaya de 1830, arts. 83, *in fine*, 86 y 90) hasta el punto de decir que bastaba para configurar un sistema *mixto* o de los ministros políticos, comparado con el sistema norteamericano, donde el Presidente puede emitir órdenes válidas sin el requisito de la firma de los Secretarios (35). Creemos que se exagera la importancia de este requisito que, como el mismo ESPALTER expresara en su tesis, sólo perseguía en nuestro país, hacer reflexionar al Presidente de la República ante una negativa ministerial de refrendo (36), pero, de todas maneras, implica una atenuación del presidencialismo clásico.

J. V. GONZÁLEZ (37) dice que se llamaría sistema *mixto* "uno en que el Ministerio tuviese caracteres comunes de uno y otro de los anteriores; que, por ejemplo, fuese nombrado exclusivamente por el Jefe del Ejecutivo y se hallase sujeto a la "censura o desplazamiento por las Cámaras". Pondera los be-

(33) Incluida en la publicación de la Cámara de Senadores "Discursos parlamentarios", t. VII, 1942, págs. 1 a 329.

(34) Publicado en 1895.

(35) Escribe COMBOTHECRA, *Manuel de droit public genera*, Paris, 1928: "En los Estados Unidos, bajo gobierno presidencial, el presidente de la República no tiene necesidad ni del refrendo ni de la opinión del ministro para actuar, siendo personalmente responsable. El Presidente, sin embargo, si lo desea, puede solicitar al Ministro su opinión aún por escrito. Pero siga o no el presidente la opinión expresada por el ministro, su responsabilidad permanece en todo caso intacta, desde el punto de vista político; ella podrá ser atenuada desde el punto de vista penal en caso que él hubiera seguido una interpretación errónea de una ley, que hubiere dado el ministro. El refrendo del ministro competente es exigido sin embargo en Méjico, Uruguay, Argentina y Brasil, estados bajo régimen presidencial".

(36) ESPALTER, *Discursos parlamentarios*, t. VII, pág. 42.

(37) J. V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución argentina*, 11ª ed. pág. 571.

neficios de este sistema, corrector de los inconvenientes del presidencialismo puro, y dice que está fundado en un benéfico equilibrio y es el de la Constitución argentina. No demuestra las bases de texto en que se apoya la posibilidad de censura, que afirma.

En el mismo sentido opina SÁNCHEZ VIAMONTE (38), quien también dice que la Constitución argentina ha adoptado una actitud intermedia, que se podría calificar de intermedia o *mixta*.

Señala varias diferencias apreciables del régimen argentino con respecto al estadounidense, que significan mayor vinculación entre los poderes políticos (39) pero aclara que la posible censura en virtud de una interpelación triunfante sólo produce efectos morales, si no hay causa para juicio político (40): "Cla-

(38) SÁNCHEZ VIAMONTE, *Manual de derecho constitucional*, 2ª ed., Buenos Aires, 1956, págs. 224-228.

(39) Mientras que en Estados Unidos la Constitución ni siquiera menciona a los Secretarios, en Argentina los *Ministros refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen "de eficacia"* (art. 87); *son responsables de sus actos y solidariamente de los que acuerdan con sus colegas* (art. 88); *pueden concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates* (art. 92); y *las Cámaras los pueden hacer venir a sala para recibir las explicaciones que estimen convenientes* (art. 63): *interpelación*.

(40) *Op. cit.*, pág. 227. No obstante tan calificados dictámenes, la opinión más generalmente admitida en Argentina entiende que rigió allí un sistema *presidencial*, si se quiere atenuado por la presencia de Ministros dotados de estatuto constitucional, pero de todas maneras básicamente presidencialista e inconfundible con el parlamentarismo que propiciaba MATTENZO en la obra colectiva sobre *Función constitucional de los Ministros*, Buenos Aires, 1911, págs. 177-196, o con soluciones intermedias. Como opinión expresiva de este punto de vista citaremos por extenso a GONZÁLEZ CALDERÓN, quien formula su tesis en forma precisa y rigurosa, con acotaciones doctrinales de interés general, aplicables a la crítica del sistema que rige en nuestro país.

GONZÁLEZ CALDERÓN, *Curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, 1943, pág. 576, enseña lo siguiente:

Explicaciones e informes de los Ministros. El artículo 63 dice: "Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes".

El llamado de las Cámaras tiene por objeto tan solo facilitar la labor legislativa del Congreso y el desempeño de sus atribuciones constitucionales, cuando sea necesario, para facilitar dicho objeto, que los ministros

"ro está que el voto de la Cámara no surte los efectos que caracterizan al sistema parlamentario europeo. El pronunciamiento desfavorable, y aún el condenatorio por más enérgico que sea, no produce, institucionalmente, la caída del gabinete".

den las *explicaciones e informes* que aquellas estimen convenientes, como dice el artículo 63".

Algunos han visto en el privilegio colectivo que acuerda este artículo a las dos Cámaras lo que se llama "derecho de interpelación" en el tecnicismo constitucional europeo y aún en nuestro lenguaje parlamentario la palabra ha tomado carta de naturaleza.

Las mal llamadas "interpelaciones" *necesariamente* han debido dar resultados negativos. Las interpelaciones han tenido su razón de ser en el gobierno parlamentario; más todavía, son una de sus características intrínsecas, parte esencial de su régimen político.

Su objeto era que el Parlamento pudiese ejercer constante y eficaz control sobre el Ministerio surgido de la mayoría legislativa, desempeñando aquél el poder ejecutivo del Estado. El jefe de este último, rey o presidente, era eliminado por completo de la política del gobierno, porque haciéndolo irresponsable de la Constitución él no podía ni debía pretender el ejercicio de poder alguno. En todo régimen parlamentario de gobierno la irresponsabilidad política del Jefe de Estado debe ser condición *sine qua non*.

En nuestro sistema constitucional el Presidente no puede escudar su responsabilidad pública con la de los ministros, pues la Constitución lo hace personalmente responsable (arts. 45 y 51). Luego, no puede hablarse de interpelación al Ministerio o a alguno de sus miembros, porque en todo caso la interpelación es dirigida al Presidente, al que gobierna. El nombra y remueve a los ministros discrecionalmente (art. 86, inc. 10) y de ello no está obligado a dar cuenta al Congreso. Este no tiene derecho para imponer ministros al Poder Ejecutivo, y no tiene a su alcance otro medio para destituirlo que el juicio político (arts. 45 y 51). Con las llamadas "interpelaciones" no puede afectar su estabilidad; mientras los Ministros cuentan con la confianza del Presidente quedarán en sus puestos, salvo, lo repito, el caso del juicio político.

No existe, pues, el derecho de "interpelación" en nuestro sistema constitucional; no puede ni debe existir, porque la ley suprema ha confiado el Poder Ejecutivo al Presidente de la Nación, políticamente responsable ante el Congreso, y porque los Ministros son meramente *funcionarios administrativos*, de eminente importancia que la Constitución ha puesto al lado del primer magistrado para asesorarlo y para cooperar en el desempeño de su alto cargo. El poder ejecutivo es "unipersonal": *es el Presidente*.

En las págs. 723 y sgtes. estudia los sistemas clásicos del derecho constitucional comparado.

Expresa (pág. 736) opinión doctrinaria contraria al régimen parlamentario porque reduciendo a la impotencia absoluta al Jefe del Estado y ocasionando la inestabilidad y la esterilidad consiguiente del gobierno y del Estado —aparte de fomentar la corrupción política y la concupiscencia

En nuestro país se planteó el mismo problema, pero se cuestionó seriamente la competencia de las Cámaras para formular declaraciones, después de las interpelaciones, hasta que la Constitución de 1934 las autorizó expresamente al efecto.

La atenuación del presidencialismo en Hispanoamérica se produjo por la influencia de la Constitución española de Cádiz, monárquico-liberal y "afrancesada", de donde vienen los podede

de los parlamentarios, ávidos de poderío y de influencia oficiales— ha resultado desastroso para Francia.

En España, en Chile, etc., fue un fracaso.

En las págs. 745 a 748 refuta los argumentos en los que se ha pretendido basar la posibilidad de instaurar, de hecho, el régimen parlamentario en la Argentina.

1) *La necesidad del refrendo ministerial para la eficacia de los actos presidenciales* (art. 87). El objeto de este requisito no es el que el acto sea efecto de dos voluntades concordantes. La voluntad del Presidente debe prevalecer porque él es el depositario del Poder Ejecutivo (art. 74). En el Presidente radican la voluntad y capacidad de hacer y la de remover los obstáculos que le impedirían obrar. No tienen los Ministros recurso para contrarrestar su voluntad.

2) *La responsabilidad de los Ministros por los actos que refrendan* tampoco destruye la unidad o unipersonalidad del Poder Ejecutivo. La responsabilidad ministerial ante el Congreso, que se hace efectiva por el juicio político "no es suficiente fundamento para pretender que ellos sean con el Presidente, los depositarios del Poder Ejecutivo. En el gobierno de gabinete los Ministros constituyen este poder porque, como ya se ha demostrado, el Jefe de Estado es irresponsable políticamente y aquellos tienen responsabilidad parlamentaria, que es bastante más trascendental que la sola responsabilidad política de los nuestros, pues la primera es condición esencial de su permanencia en el gobierno".

Sigue GONZÁLEZ CALDERÓN (pág. 747): "En la Constitución argentina "no hay nada que pueda servir como cimiento del gobierno parlamentario. "Este sistema supone, como condición *sine qua non* la irresponsabilidad "política del Jefe del Estado".

"En nuestra Constitución faltan todos los elementos o requisitos para que sea posible el gobierno de gabinete".

Y concluye (pág. 748) con estas palabras que coinciden con la crítica que se ha hecho al sistema uruguayo vigente:

"El Presidente no puede disolver las Cámaras, que son su propio tribunal político: es decir: faltaría en nuestras instituciones ese "contra golpe" necesario, preconizado por todos los autores que explican el régimen parlamentario. Se dirá que tampoco existía ese recurso extremo en Chile, según la Constitución de 1833, pero precisamente por eso el gobierno parlamentario fue en ese país un régimen híbrido y dañoso".

"La incompatibilidad absoluta de las funciones legislativas con el cargo de ministro (art. 91 de la Const.) sería otro impedimento grave para que pudiéramos practicar el sistema inglés y quizá uno de los más insal-

res de *iniciativa legislativa* del ejecutivo, la *participación de los ministros en las deliberaciones parlamentarias* y "el más típico de todos los elementos del parlamentarismo: la *interpelación*" (41).

VI) ANTERIORES EXPERIENCIAS PARLAMENTARIAS LATINO-AMERICANAS: EL REGIMEN IMPERIAL BRASILEÑO Y LA REPUBLICA PARLAMENTARIA CHILENA. OTROS ANTECEDENTES: ECUADOR, HONDURAS, PERU. LA CONSTITUCION CUBANA DE 1940. GUATEMALA. VALORACION CRITICA DE ESTAS EXPERIENCIAS

El régimen parlamentario democrático, moderno, no registra experiencias serias en este continente, afecto al presidencialismo. No obstante, señalaremos los ensayos excepcionales de parlamentarismo en América Latina.

El régimen imperial brasileño, instituido en 1824, era *dualista*, del tipo de la monarquía constitucional de la época, es decir que se integraba con la monarquía tradicional, elementos aristocráticos (senado vitalicio) y la representación popular. Dada la irresponsabilidad del Emperador (art. 99 de la Const. de 1824) ejercía el poder ejecutivo por medio de los ministros de Estado (art. 102). La separación de poderes no era rígida y si bien no se establecía un régimen parlamentario, existían ciertos presupuestos favorables a su desarrollo.

El art. 29 establecía la compatibilidad de los cargos de ministro y senador. El diputado nombrado ministro dejaba la vacante pero podía hacerse reelegir y acumular las funciones. La acumulación también era procedente cuando el ministro era electo diputado. El poder ejecutivo podía presentar proposiciones de ley por medio de los ministros (art. 53).

Los ministros podían concurrir a las cámaras, e intervenir en la discusión, sin voto (art. 54).

vables". El autor es consecuente con la tesis que al respecto sustentó en 1911 en la encuesta sobre *Función Constitucional de los Ministros*, págs. 87 a 137 del libro editado por la Revista Argentina de Ciencias Políticas. En el mismo sentido, LINARES QUINTANA, *Gobierno y Administración de la República Argentina*, t. I, 2ª ed., T.E.A., Buenos Aires, 1959, págs. 451-454. En la 1ª edición de 1946, se trata el tema en las págs. 364-366 del t. I.

(41) DEMICHELI, *El Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, 1950, págs. 46-47.

La ley era sancionada por el Emperador (art. 13) como es usual en las monarquías (42). El Emperador *podía disolver* la cámara de diputados y convocar a elecciones de otra (art. 101, inc. 5º). De aquella fuente, obviamente inaplicable en una república, viene el error del inc. III del art. 3º de la reciente ley constitucional de 2 de setiembre de 1961, en cuanto atribuye al Presidente de la República los poderes jurídicos de "*sancionar promulgar y hacer publicar las leyes*", de los cuales sobra el primero. El error viene de la Constitución brasileña de 1891 (43). Los ministros debían refrendar todos los actos del poder ejecutivo, sin lo cual no podían ejecutarse (art. 132). Los ministros tenían responsabilidad político-penal (art. 133-134) de la que no podía salvarlos la orden del emperador.

Si bien las fórmulas de los motivos de su responsabilidad eran amplias (44) no permiten, sin embargo, confundirla con la responsabilidad político-parlamentaria propiamente dicha. Corresponden, en líneas generales, al *impeachment* o a lo que nosotros llamamos *juicio político*, que supone ilegalidad grave (45) e indignidad política consiguiente. El procedimiento, que comienza con la acusación por la Cámara de Diputados y concluye con el juzgamiento por el Senado, configura juicio político: arts. 38, 134 Const. y ley de 15 de octubre de 1827 (46).

La Constitución de 1824 no determinaba ninguna necesidad de *previo apoyo parlamentario* (voto de confianza) a los Ministros. Tampoco regulaba el *voto de censura* por discrepancia parlamentaria con la orientación política ministerial, determinante de la renuncia y sustitución de los ministros. Por el contrario,

(42) A. R. REAL, *El concepto de sanción de la ley*, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, t. I, págs. 517 y sigs. y especialmente pág. 529.

(43) REAL, *op. cit.*, págs. 530-531.

(44) Art. 133 que incluye, entre las causas de responsabilidad, el abuso de poder, la falta de observancia de la ley, haber obrado contra la libertad, seguridad o propiedad de los ciudadanos, y cualquier disipación de los bienes públicos.

(45) El art. 134 dice que una ley particular especificará la naturaleza de estos *delitos* y la manera de proceder contra ellos.

(46) V. texto en PIMENTA BUENO, *Direito publico brasileiro e analyse da constituição do imperio*, Río de Janeiro, 1857, pág. 537.

el art. 101 decía que el emperador ejerce el poder moderador: "nombrando y haciendo cesar *libremente* a los ministros de Estado".

De modo que si bien se desarrollaron, precisamente, instituciones de tipo parlamentario, bajo el Imperio, como veremos, ellas no resultaban de imposición constitucional alguna sino de la necesidad práctica de armonizar la gestión de los poderes políticos.

Pero, según autorizados comentaristas, la armonía se logró en favor del ejecutivo y en detrimento de la representación popular, ya que cuando un gabinete minoritario era desautorizado por la Cámara de Diputados, la colaboración se restablecía mediante la disolución de la Cámara, que sistemáticamente era sustituida por otra con mayoría favorable a los ministros: "En el Brasil el Emperador invitaba a un estadista de su confianza y simpatía para organizar gabinete. Si pertenecía al partido con mayoría en la Cámara, gobernaba con ella. Si era escogido en el seno de la minoría, disolvía aquella rama del Parlamento, decretaba elecciones generales en el país e inviablemente triunfaba". "La oposición, como aún hoy sucede, conquistaba una que otra banca de diputado; pero el grueso de la asamblea electa representaba siempre la victoria del pensamiento ministerial" (47).

"El gabinete no era delegado de la mayoría parlamentaria y sí creador de ella. Las urnas no elevaban un partido al poder; apenas homologaban el acto del soberano, árbitro supremo de la suerte de las fracciones" (48).

El Emperador, a diferencia del monarca inglés, gobernaba y administraba (49).

Puede apreciarse que este verdadero "constitucionalismo ilusorio", que recuerda al de ciertos países de Europa central y oriental en el siglo pasado y a principios del presente, nada

(47) CARLOS MAXIMILIANO, *Commentarios á constituição brasileira*, Río de Janeiro, 1918, pág. 43.

(48) MAXIMILIANO, *op. cit.*, pág. 45. Ver págs. 45 y 46, los medios de coacción y corrupción electoral usados para lograr tal resultado.

(49) MAXIMILIANO, *op. cit.*, págs. 36 y 37.

tiene que ver con el parlamentarismo democrático de nuestros días, a cuyo tipo pertenece el instituido por la reciente reforma constitucional brasileña.

Cabe, no obstante, la cita del antecedente, porque bajo el Imperio llegó a organizarse un Consejo de Ministros relacionado, en la forma expuesta, con la mayoría parlamentaria (sobre la cual ejercía influencia decisiva). Ese Consejo estaba ya dirigido por un primer ministro (50), organizador del gabinete, por encargo del Jefe de Estado. En ausencia de éste presidía el Consejo el *Primer Ministro*: "Es quien dirige el orden de los trabajos y de las discusiones, quien cuida especialmente de la unidad de miras y de los principios políticos y administrativos, en todos los asuntos sujetos a deliberación común; quien debe tener no sólo un voto suyo de miembro del gabinete, sino también de desempate" (51). Señalamos que, concordantemente, en la reciente reforma constitucional brasileña (art. 15) se dispone: "El Consejo de Ministros decide por mayoría de votos. En los casos de empate, prevalecerá el voto del Presidente del Consejo".

La "República parlamentaria" chilena. Se llamó "República parlamentaria" al régimen de gobierno instaurado en Chile después de la revolución de 1891, que duró hasta 1924 y constituyó un completo fracaso, como se dirá.

Este régimen fue instituido de hecho, al margen de la Constitución de 1833, que sólo instituía un presidencialismo atenuado o régimen *mixto* (52). No exigía el voto de confianza parlamentario previo, ni organizaba la responsabilidad político-parlamentaria propiamente dicha, que se hace efectiva mediante

(50) Cuyo cargo se creó por decreto de 20 de julio de 1847.

(51) PIMENTA BUENO, *op. cit.*, pág. 265.

(52) Exigía el refrendo ministerial (art. 86), preveía la compatibilidad de las funciones de ministro y legislador (art. 90) y la posibilidad de concurrir los Ministros a las Cámaras y participar en sus deliberaciones, aunque no fueran miembros de las mismas (art. 91). Si bien es cierto que cada Ministro era "responsable personalmente de los actos que firmare e *in solidum* de lo que suscribiere o acordare con los otros Ministros" (art. 87) (53) la Constitución sólo regulaba la responsabilidad político-penal que se hace efectiva mediante el procedimiento que entre nosotros se llama "juicio político" (arts. 92 y sigtes.).

el voto de *censura*. Tampoco preveía la *disolución*, como posible respuesta del Ejecutivo a la censura. Por tanto, el llamado régimen parlamentario chileno se instituyó y se mantuvo *de facto*, contra el sistema institucional realmente vigente en Chile.

Los Presidentes perdieron el poder coordinador sobre los grupos políticos. Carecían de la facultad de disolver las Cámaras, para equilibrar las influencias del gobierno y el parlamento. El Congreso, en consecuencia, se les impuso y gobernó sin freno alguno. La falta de partidos poderosos y bien organizados impidió la formación de mayorías estables y agudizó el problema de las crisis ministeriales: "desde el 18 de setiembre de 1886 —asunción de Balmaceda— hasta el 9 de setiembre de 1924 —renuncia del señor Alessandri— se suceden 138 ministerios; este elevado número es un índice crítico de la historia política de nuestro país" (53).

La Constitución vigente en Chile, de 1925, con modificaciones, establece un "régimen político que, en su ordenamiento general, responde a los sistemas de colaboración de poderes o separación flexible" con caracteres singulares que determinan el "predominio del Poder Ejecutivo" (54). El art. 39 aclara expresamente que "los acuerdos u observaciones adoptados (por la Cámara) no afectarán la responsabilidad política de los Ministros"; y "la esencia del sistema parlamentario es la responsabilidad política de los Ministros" (55).

OTROS ANTECEDENTES

ECUADOR

MIRKINE GUETZÉVITCH, indicaba, en 1932 (56) la combinación en la *constitución ecuatoriana de 1929*, de elementos de

(53) MARIO BERNASCHINA, *Constitución política y leyes complementarias*, Santiago, 1958, págs. 125-129. BERNASCHINA, *Síntesis del derecho constitucional chileno*, Santiago, 1944, págs. 22-24. Conforme AMUNATEGUI, *Régimenes políticos*, Santiago, 1951, págs. 199-202, quien indica el elevado número de ministerios que acompañó a cada Presidente en el período en cuestión.

(54) AMUNATEGUI, *Principios generales del derecho constitucional*, Santiago, 1953, pág. 281.

(55) AMUNATEGUI, *op. cit.*, pág. cit.

(56) MIRKINE GUETZÉVITCH, *Les Constitutions des nations américaines*, Paris, Delgrave, 1932, pág. LXXXVII.

presidencialismo y parlamentarismo, incluida la regla esencial del régimen parlamentario: la responsabilidad ministerial ante las Cámaras (art. 97).

Este caso de Ecuador, ofrece particular interés como ejemplo de yuxtaposición indiscutible y persistente, durante casi un siglo, desde 1878, de instituciones tan contrapuestas como el presidencialismo tradicional, y la responsabilidad político-parlamentaria de los ministros, sin posibilidad de disolución del Parlamento.

Cabe anotar el antecedente por su concordancia: a) con el tan criticado régimen de la "república parlamentaria" (1891-1924) impuesto *de facto* en Chile, por deformación de la Constitución de 1833; y b) con el régimen constitucional vigente *de jure*, en el Uruguay, también *híbrido de presidencialismo y parlamentarismo*, además de su particularidad de ser *colegial* en cuanto a la composición de la jefatura del Estado y del gobierno.

En las Constituciones anteriores a la de 1878 el régimen presidencial ecuatoriano es puro (56-a) aunque con ministros de existencia constitucional.

La doctrina, pese a la claridad de la existencia de responsabilidad político-parlamentaria ministerial desde 1878, califica el régimen de la Constitución de 1946 como "*presidencial levemente mitigado*" por la existencia del voto de censura, que, impuesto por el Congreso a un Ministro o más de un Ministro, hace perder el cargo a aquél o aquéllos sobre quienes recae y los inhabilita por cierto tiempo para desempeñar Ministerio de Estado; régimen establecido por la Constitución de 1878 y conservado por las de 1884, 1897 y 1906 reemplazado en la de 1929

(56-a) BORJA Y BORJA, *Las constituciones del Ecuador*, Eds. Cultura Hispánica, Madrid, 1951, pág. CLXXVI.

Conforme, el mismo autor, pág. CLXXII: "Se atribuye en los enunciados generales toda la función administrativa o ejecutiva al Jefe del Estado, llamado Presidente, del Estado o de la República, quien en verdad la ejerce directamente con la necesaria cooperación de Ministros de Estado, los cuales son de libre nombramiento suyo...".

"El Ecuador es, por consiguiente, República de tipo presidencial, y no República parlamentaria, aunque no siempre sea de tipo presidencial puro".

por uno que tiene subidos matices parlamentarios, y restaurado en 1945" (56-b).

Las siete Constituciones en cuestión (1878, 1884, 1897, 1906, 1929, 1945 y 1946) han confiado al Poder Ejecutivo a un Presidente de la República, electo popularmente, dotado de mandato representativo, al viejo estilo presidencial, competente para designar libremente y separar por sí a los Ministros.

Al mismo tiempo han previsto el voto de censura bicameral a los Ministros (dado por las Cámaras reunidas o Congreso pleno, en las Constituciones bicamerales, que son la regla) independientemente del juicio político que por causales expresas puede promover la Cámara de Diputados ante el Senado (arts. 36 y 33 Const. de 1878, etc.). El Ministro censurado por su conducto oficial "no puede encargarse nuevamente de una cartera, hasta la reunión de la próxima legislatura" (art. 36 C. de 1878, párrafo único, art. 53 de 1884, 55 de 1897; 56, inc. 6º, 91, 92, 53, 47-48, 70, 80, inc. 5º, 81, que prohíbe la disolución, de 1906; 50, inc. 8º, 95 y 97 de la Constitución de 1929, a la que aludía MIRKINE GUETZÉVITCH, etc.).

Merece párrafo aparte esta Constitución de 1929, que en su art. 50, inc. 8º, autoriza a las Cámaras legislativas reunidas en Congreso "Para examinar la conducta oficial de los Ministros y *darles voto de desconfianza o de censura*, si hubiere motivo para ello".

Se amplían los poderes de las Cámaras que, en vez de "examinar alguno o algunos de los actos oficiales de los Ministros" (56 inc. 6º de 1906) pasan a examinar su *conducta oficial*, noción más lata e imprecisa.

El art. 97 distinguía, por sus efectos, el voto de desconfianza y el de censura. El primero sólo producía la cesación del Ministro en sus funciones. El segundo le impedía desempeñar cualquier cartera durante dos años.

Cabe señalar un elemento de "racionalización" del voto de desconfianza: "Para que el Congreso pueda considerar un voto

(56-b) BORJA Y BORJA, *op. cit.*, pág. CLXXV.

“de desconfianza, es necesario que lo propongan cinco representantes por lo menos”.

En 1945 (arts. 34, inc. 23 y 77) solo se mantiene el voto de censura, con el efecto de impedir por dos años al censurado la ocupación de cualquier cartera.

Indicaremos los preceptos más importantes de la última Constitución (de 1946) relacionados con el tema:

“La función ejecutiva se ejerce por el Presidente de la República” (art. 81) que es electivo (art. 84) competente para “nombrar y remover libremente a los Ministros” (92 inc. 6º) y a quien le está expresamente *prohibido* “disolver el Congreso u obstar el libre ejercicio de sus funciones” (art. 98 inc. 4º).

El Congreso Pleno es competente para “examinar la conducta oficial de los Ministros de Estado, y censurarles si hubiere motivo” (art 55 inc. 7º).

“Art. 111. — El Ministro de Estado que hubiere sido censurado por el Congreso dejará de ser tal y no podrá volver a serlo durante dos años posteriores, ni en el mismo período presidencial. No habrá votos de desconfianza”.

HONDURAS

La Constitución de Honduras establecía también un *régimen parlamentario*, en cuanto a la responsabilidad ministerial (art. 120, Const. de 1924), con la excepción de que el ministerio, políticamente responsable ante la Cámara, no podía reclutarse entre sus miembros.

Disponía el precitado art. 120 de la Constitución de Honduras de 1924: “Cuando el Congreso emite un *voto de censura* contra uno de los secretarios de Estado, el o los secretarios objeto de la censura cesarán de ejercer sus cargos y el Presidente de la República deberá reemplazarlos inmediatamente”.

Este efecto inmediato y directo de la *censura* se combinaba, de manera curiosa, con la elección popular directa del Presidente, quien ejercía el Poder Ejecutivo (art. 107) y no podía disolver las Cámaras.

Esta institución (censura) propia del parlamentarismo, desapareció en Constituciones hondureñas posteriores.

CUBA

La Constitución cubana de 1940, combinó también un Presidente electo por el pueblo (“poder director moderador y de solidaridad nacional”, art. 138) con un Consejo de Ministros (art. 142) con Primer Ministro (art. 151) que representa la política general del Gobierno ante el Congreso (art. 154). Se regulaba la interpelación (art. 163, d) y la cuestión de confianza, ésta en la forma minuciosa y característica del “parlamentarismo racionalizado” (arts. 164-169, pero sin disolución).

Este sistema se implantó, en los textos en 1940, después de los cuarenta años de tradición presidencialista, que sucedieron a la dominación española, con el fin de evitar los males del régimen presidencial, “que en nuestra corta vida republicana ha provocado tres revoluciones, una de ellas que ocasionó que nuestra soberanía estuviera sometida a una intervención americana” (56-c).

Se procuró asegurar la estabilidad ministerial y prevenir el abuso cesarista de las disoluciones, al que se temía, dados los antecedentes nacionales.

La estabilidad ministerial se protegió mediante el plazo de duración mínima de seis meses, asegurado a los ministros, los cuales no podían ser censurados durante ese lapso y eran designados por el Presidente sin necesidad de previo voto de confianza parlamentario. De este modo se creyó evitar las crisis artificiales, tendientes al mero cambio de hombres, fruto de la ambición de algunos legisladores. La falta de confianza recién podía hacer caer a los Ministros a posteriori, después de un plazo mínimo de estabilidad de seis meses.

La disolución no se estableció por entender bastante garantía para la opinión pública la renovación de la Cámara de Representantes cada dos años. Además dice LAZCANO y MAZON, “se

(56-c) LAZCANO y MAZON, *Las constituciones de Cuba*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1952, págs. 353-358.

estimó que dadas las tendencias de las costumbres políticas de Cuba de dejar en manos del Presidente de la República casi todos los poderes, la facultad de disolver el Congreso anularía los efectos frenantes del régimen parlamentario".

Es fácil concluir que este pseudo-parlamentarismo no es el democrático moderno, ejercido por un equipo partidario, directivo de la mayoría de la Asamblea. Es una forma intermedia, dualista, tendiente a limitar el poder personal del Presidente a servir de freno, más que de motor, como en los tiempos de la antigua monarquía constitucional, del siglo XIX.

En cuanto a la realidad, es bien conocida la azarosa existencia política que vivió Cuba durante los veinte años de vigencia teórica de este régimen, contradictorio y complicado. De modo que, prácticamente, no fue experimentado.

La preocupación de la posible inestabilidad gubernativa y de las crisis prolongadas, que tanto afectaron a la IIIª República francesa, llevaron a los constituyentes cubanos de 1940 a exagerar la "racionalización" de los votos de censura, trabándolos mediante múltiples condiciones, plazos y restricciones, entre los que señalamos los siguientes (ver arts. 165-169):

- 1) La cuestión de confianza puede plantearse en cada cuerpo legislador, por medio de una *moción motivada por escrito y con la firma de la tercera parte, por lo menos, de sus miembros.*
- 2) Se discute a los ocho días de su presentación.
- 3) Si no se resuelve a los quince días de su presentación, se considera rechazada.
- 4) Se exige mayoría absoluta de componentes y votación nominal para votar eficazmente la censura.
- 5) No puede plantearse la moción de censura dentro del preindicado lapso de seis meses.
- 6) Si un cuerpo legislativo resuelve favorablemente la cuestión de no confianza, ella no puede plantearse nuevamente hasta transcurrido un año, pero dicha facultad corresponderá a la otra Cámara.

- 7) En ningún caso pueden plantearse cuestiones de confianza en los seis últimos meses del período presidencial.

El resultado de estas fórmulas, demasiado elaboradas y retorcidas, que procuran conciliar principios dinámicos opuestos, ha sido ya juzgado por la historia.

La democracia no se implanta por Constituciones alejadas de la vida. El parlamentarismo no se impone por decreto.

PERU

También en Perú se introdujo, en los textos constitucionales, a partir de 1933, un contradictorio e inaplicable sistema que se ha dado en llamar "régimen mixto *presidencial parlamentario*" (56-d).

La Constitución de 1933, que, con modificaciones hasta 1955, publicó en 1961 ZAVALA (56-e), incluye instituciones parlamentarias muy definidas:

El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica la Nación (art. 134); es elegido por sufragio directo (art. 135). Este es el elemento presidencialista del régimen, que hace ilusorio el parlamentarismo teórico que implantan los arts. 157 y sgtes. La experiencia enseña que Perú carece de madurez democrática incluso para la efectiva vigencia del régimen presidencial, civilista. *Los golpes de Estado y los pronunciamientos militares* pretenden rectificar resultados electorales, como acaba de ocurrir (1962). En tales condiciones, el ambiente no es propicio, con mayor razón, para el funcionamiento de un sistema político tan delicado y sutil como el parlamentarismo.

Por tanto es natural que el Perú sea un "país acentuadamente presidencialista y donde *no ha existido jamás el régimen parlamentario*" (56-f).

(56-d) JOSÉ PAREJA PAZ SOLDAN, *Las constituciones del Perú*, Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1954, pág. 323.

(56-e) JUAN OVIDIO ZAVALA, *Las constituciones vigentes*, t. I, parte segunda, Ferrot, Buenos Aires, 1961, págs. 365 y sgtes.

(56-f) PAREJA PAZ SOLDAN, *cit.* pág. 348.

En la pág. 323 expresa el autor que a pesar de las disposiciones constitucionales propias de un régimen parlamentario ("mixto presidencial-

Con esta aclaración previa imprescindible —dado el divorcio existente entre los datos que suministran el puro derecho constitucional y la ciencia política— diremos que la Constitución peruana prevé un Consejo de Ministros con su propio Presidente (art. 157). El Presidente del Consejo es nombrado por el Presidente de la República (art. 158) el que nombra y remueve a los demás Ministros a propuesta y con acuerdo respectivamente, del Presidente del Consejo.

He aquí el *gabinete* y la clara *distinción de la Jefatura del Estado de la del gobierno*, desempeñadas por personas distintas. La competencia del Consejo es imprecisa: "tiene voto deliberativo y voto consultivo en los casos que señala la ley" (art. 164).

Los actos de gobierno y de administración del Presidente de la República son refrendados por el Ministro del ramo (art. 166).

El art. 167, derogado en 1939, contenía otra disposición de régimen parlamentario: la *presentación* del ministerio a las Cámaras (separadas) y la *exposición* ante las mismas de "la política general del Poder Ejecutivo", si bien no requería pronunciamiento expreso alguno al respecto, de los órganos legislativos.

El art. 175 establece la compatibilidad de las funciones de Ministro y legislador, sin suspensión del ejercicio de las primeras por el desempeño de un Ministerio.

Se aclara que "la no aprobación de una iniciativa ministerial no obliga al Ministro a dimitir, salvo que hubiese hecho de la aprobación una cuestión de confianza".

Los arts. 172 y 173 regulan la censura: "Art. 172.—El voto de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera

parlamentario", "en nuestro país impera el tipo de régimen acentuadamente presidencial. El Presidente, no obstante estas limitaciones constitucionales, designa a todo el Gabinete y los Ministros continúan siendo tales sólo mientras los mantiene el Presidente. — El Premier es únicamente, como se ha dicho acertadamente, el primero de los Ministros, y se conforma habitualmente con la omnimoda voluntad presidencial en la composición del Consejo de Ministros y en la orientación política.

En los contados casos en que las Cámaras han logrado derribar Gabinetes o Ministros, nunca han alcanzado en la práctica, el poder de formarlos".

de los Ministros, puede ser presentado por solo un diputado o senador y se votará en la misma sesión".

De modo que la censura es *unicameral* y no requiere los procedimientos ni plazos dilatorios, propios de la "racionalización" del parlamentarismo. Se requiere, implícitamente, la confianza, por separado de cada una de las Cámaras, del mismo modo que se exigía la presentación por separado, ante ambas, del Ministerio y la exposición de su plan de gobierno.

"Art. 173. — El Ministro censurado debe dimitir. El Presidente de la República aceptará la dimisión".

De modo que la censura, unicameral y eventualmente sorpresiva, determina la dimisión necesaria de los Ministros, sin la posibilidad de *disolución*, que equilibra los poderes en el parlamentarismo clásico. Un parlamentarismo *sin disolución* del tipo (*de facto*, consuetudinario) de la IIIª República francesa, no armoniza con el presidencialismo caudillesco (y a veces militarista) latinoamericano, fortalecido por el sufragio popular directo. La combinación de estos dos principios antagónicos tiene que producir resultados explosivos, si se intenta hacer funcionar el pseudoparlamentarismo.

Solamente los mecanismos extraconstitucionales (partido presidencial mayoritario en el Parlamento, etc.), pueden evitar, en ciertos momentos, el estallido a que fatalmente conduce la fisiología de instituciones tan híbridas y anómalas.

GUATEMALA

Este país también combinó instituciones de régimen parlamentario con el presidencialismo tradicional, en sus Constituciones de 1945 y 1956.

En ambas constituciones hay Presidente de la República, electo, competente para nombrar y remover los Ministros.

Se prevé la existencia de un Consejo de Ministros, convocado y presidido por el Presidente de la República (art. 173).

Se prevén las interpelaciones (art. 145 de 1945 y 177 de 1956) que podrán "determinar un *voto de falta de confianza*, el

cual deberá ser solicitado por *diez diputados*, por lo menos" (la Constitución de 1945 *requería quince*).

El art. 178 contiene un intento de regulación de las contradicciones entre la política presidencial y la política querida por la mayoría del Congreso, pero el conflicto se resuelve en favor del Poder Ejecutivo, el cual puede mantener los Ministros contra la voluntad de la mayoría absoluta del Congreso de Diputados, apoyándose en una minoría de poco más de un tercio (56-g). Estas soluciones, artificiales y caprichosas, defienden la estabilidad ministerial pero lo hacen en detrimento de la armonía del Ejecutivo con la mayoría parlamentaria, sin la cual no puede haber eficacia gubernativa.

VALORACION CRITICA DE ESTAS EXPERIENCIAS

Como puede advertirse, las referidas experiencias latino-americanas de "neoparlamentarismo", aparte de carecer de viabilidad política, están estructuradas en forma contradictoria con los principios esenciales del sistema: sólo cabe pensar que son formas de aparentar una limitación del poder personal, de los Presidentes; es decir, que constituyen, un "progreso democrático" en el papel, de pura propaganda.

Hemos citado estos antecedentes como curiosidad o excepción dentro del cuadro general del presidencialismo atenuado (en los textos) que ha imperado siempre en Hispanoamérica. Los problemas de subdesarrollo económico social y cultural, el analfabetismo de las masas, los problemas raciales, el caudillismo, el militarismo, la influencia del clero y del capital extran-

(56-g) "Cuando el Congreso emitiera un voto de falta de confianza contra un Ministro, éste presentará inmediatamente su dimisión; el Presidente de la República podrá aceptarla, pero si considera en Consejo de Ministros que el acto o los actos tachados al Ministro en entredicho se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpelado podrá recurrir al Congreso dentro de ocho días.

En este caso la ratificación del voto de falta de confianza requerirá la aprobación del voto de las dos terceras partes, como mínimo, del número de Diputados que integran el Congreso. Ratificado el voto, la renuncia deberá ser aceptada por el Presidente de la República. — En igual forma se procederá cuando el voto de falta de confianza se emitiera por varios Ministros, cuyo número no puede exceder de tres, en cada caso (art. 178 de la Constitución de 1946).

jero, las características pasionales del temperamento latino, la ausencia general de arraigo de las prácticas democráticas, la carencia de partidos coherentes y disciplinados, etc., etc., han hecho imposible el afianzamiento de regímenes parlamentarios. Estos suponen muy otras condiciones sociales, culturales y cívicas, como las que imperan en Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, Luxemburgo y los países escandinavos (57).

La experiencia que dejan estas tentativas, frustradas y ocasionales, de implantación, a veces incongruente, de parte de las instituciones parlamentarias (censura sin disolución) combinadas con poderosos elementos remanentes del presidencialismo o caudillismo autóctono, que son su negación, es aleccionadora. El parlamentarismo sigue siendo una "planta exótica", de difícil aclimatación en América Latina (58). El parlamentarismo está destinado a fracasar si se le implanta artificialmente y en forma *parcial*, en cuanto al elemento negativo (la *censura*), mientras el impulso gubernativo sea suministrado por la técnica presidencialista, mediante Jefes de Estado procedentes de la elección popular. Cada vez que en tales condiciones, las Cámaras pretendan gobernar, por medio de Ministros de su confianza, chocarán con la jefatura del Estado y el resultado oscilará entre la *deformación* del sistema hacia un *régimen de asamblea y el golpe de Estado ejecutivista*, sustituto natural de la disolución inexistente.

La *vida política* se venga de los constructores teóricos de sistemas irreales, y contradictorios.

Cuando una reforma tan fundamental se implanta de golpe, incluso técnicamente bien articulada, como en 1961 en Brasil, para solucionar dificultades políticas circunstanciales, sin previa preparación de la opinión pública y del electorado, es imposible vaticinar larga vida a las instituciones, improvisadas, de régimen parlamentario.

(57) Ver RAYMOND FUSILLER, *Les monarchies parlementaires*, con prefacio de PRELOT, París, 1960, estudio de 657 págs. sobre los seis regímenes políticos citados. Ver además, GUNNAR HECKSCHER, *Democratie efficace*, estudio comparativo de los tres regímenes nórdicos, París, 1957.

(58) BAÑADOS ESPINOSA, *Gobierno parlamentario y sistema representativo*, Santiago, 1888, pág. 46.

B) EVOLUCION URUGUAYA

VII) EVOLUCION DEL REGIMEN GUBERNATIVO URUGUAYO

Progresiva "parlamentarización" del mismo hasta 1952. Aspectos destacables del régimen de 1934-1942: Jefe de Estado (y de Gobierno) electo popularmente, con ministros responsables, colegiado eventual, posible disolución y caída del propio Presidente. Fundamentación nacional: Espalter, Demicheli. Rasgos de "racionalización" de los procedimientos políticos. Concordancia con un remedio, prescripto por Gaetano Mosca, para la inestabilidad ministerial.

La Constitución uruguaya de 1830 estableció un régimen presidencial pero atenuado, del tipo hispanoamericano, llamado "régimen mixto". Era presidencial, porque el Poder Ejecutivo sería desempeñado por "una sola persona, con el título de Presidente de la República" (art. 72) y éste era calificado "Jefe Superior del Estado" (art. 26) y "de la administración general de la República" (art. 79).

Hemos enseñado (59): "Es presidencial este régimen porque el Ejecutivo aparece como poder del Estado, porque el Presidente es Jefe del Estado y Jefe del Gobierno, ejerciendo las facultades del Ejecutivo. Nombra y separa a los Ministros, que responden ante él y no ante el Parlamento, salvo por juicio político".

"El Presidente no tiene poder de disolución del Parlamento, y el Parlamento no tiene poder de *censura* de los Ministros ni del Presidente".

De acuerdo con la clasificación de JUSTINO E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (60) este Ejecutivo de 1830 era *gobernante* en cuanto a su naturaleza, *presidencial* en cuanto a la forma de gobierno y *unipersonal* en cuanto a su composición.

Pero el presidencialismo fue *atenuado* con relación al modelo norteamericano, porque la separación de poderes, estable-

(59) A. R. REAL, *Derecho Constitucional*, versión de clase, 1948-1952, pág. 255.

(60) Ver nota 9.

cida, no es tan rígida (hay mayores posibilidades de colaboración entre los poderes políticos) y la unipersonalidad de hecho se limita por el refrendo necesario de Ministros responsables.

Señalamos los siguientes rasgos de atenuación del presidencialismo:

a) La elección del Presidente no era popular, directa ni realizada indirectamente por electores especiales, sino hecha por la Asamblea General (art. 73), fórmula generalmente apropiada para debilitar la posición del Jefe de Estado frente al Parlamento, como ocurrió en Francia bajo las leyes de 1875. En nuestro país, por el estado de nuestras costumbres políticas, esta solución produjo el efecto inverso y convirtió al Presidente en gran elector de las Cámaras, para elegir a sus sucesores, pero esto no estaba en la Constitución, no era un defecto de las instituciones, signo del estado de la sociedad (61).

b) La Constitución contenía una Sección (VIII) sobre los Ministros de Estado (arts. 85 a 90), a diferencia de la norteamericana, que no los nombra.

c) El refrendo ministerial de los actos presidenciales era imprescindible: El Presidente no podía "expedir órdenes sin la firma del Ministro respectivo, sin cuyo requisito nadie estará obligado a obedecerle" (art. 83, *in fine*). Si bien el Presidente podía sustituir al Ministro que se negase a firmar, la trascendencia del episodio en la opinión pública, lo obligaría a *meditar antes de insistir*, como expresó el Constituyente SANTIAGO VÁZQUEZ (62). Era un freno, aunque relativo.

(61) RAMÍREZ, *Sinopsis de la evolución institucional*, 1949, págs. 52-53, señala que en Argentina, con otro sistema de elección presidencial, hubo también Presidentes electores de las Cámaras. MASSERA, *La Constitución de 1830*, Rev. de Derecho, Jurispr. y Adm., t. XL, pág. 331; CARBAJAL VICTORICA, Prólogo a la obra de RODRÍGUEZ ARAYA, *Génesis constitucional de la República Oriental del Uruguay*, 1955, pág. 11.

(62) En la sesión del 31 de julio de 1829 el constituyente Pérez observó "que después de haber sancionado que el Poder Ejecutivo sea desempeñado por una sola persona, parecía incompatible lo propuesto en este artículo; que en su opinión sólo podría aprobarse con una adición que diga en las materias graves y de responsabilidad deberá ir la firma del Ministro. El Sr. García apoyó esta indicación diciendo: que después de haber sancionado que el Ejecutivo pudiese destituir a voluntad a los Mi-

d) Los Ministros eran responsables de los decretos u órdenes que firmaban (art. 86); no los salvaba de la responsabilidad político-penal la orden escrita o verbal del Presidente (art. 90, tomado del art. 135 de la Constitución monárquica brasileña de 1824).

e) Se les reconocía a los Ministros jerarquía gubernativa en cuanto se les hacía pasibles de *juicio político* para hacer efectiva su responsabilidad político-penal (arts. 90 y 26) por los *delitos* de traición, concusión, malversación de fondos públicos u otros que merezcan pena infamante o de muerte.

f) Para evitar que se eludiera esta responsabilidad por el alejamiento del país, se les imponía la *residencia por seis meses*, en el territorio nacional, después de concluido su ministerio (art. 89).

g) El carácter de *colaboradores políticos de confianza* que tenían los Ministros, y *no simples empleados*, quedó establecido cuando se le otorgó al Presidente el poder discrecional de nombrarlos y separarlos del cargo, sin sujeción a las garantías de inamovilidad que amparaban a los empleados de carrera (art. 81). Prevalcieron aquí las juiciosas observaciones del constituyente Vázquez ante una iniciativa de Ellauri, que no prosperó (63).

h) *Memoria anual*. Los Ministros tenían obligación de dar cuenta particular a cada una de las Cámaras del estado de todo

"nistros, parecería haber una contradicción en exigir que no sean obedecidas sus órdenes sin la firma de éstos". El Sr. Vázquez contestó: "que lejos de atacar la dignidad del Presidente el artículo, la aumentaba y que sería muy perjudicial variarlo: que en el sistema representativo la responsabilidad estaba dividida entre el Presidente y sus Ministros, y, de consiguiente, sería contra todos sus principios que el gobernante firmase sólo sus decretos: que en el caso que éste quisiera expedir una medida ilegal y el Ministro se resistiese a firmarla, se vería en la necesidad de destituirlo o volver sobre sí: que esto aumentaba las garantías del sistema constitucional". (*Discusión de la Constitución de la República Oriental del Uruguay*, declarada oficial, publicada en 1870 por CARLOS M. DE NAVIA, págs. 194-195).

(63) PIVEL DEVOTO, *Las ideas constitucionales del Dr. José Ellauri*, Montevideo, 1955, págs. 28 a 32, con las transcripciones y comentarios, adecuados, del correspondiente debate.

lo concerniente a sus respectivos departamentos, en el momento de abrirse las sesiones legislativas (art. 88).

i) *Pedidos de informes*. "Cada una de las Cámaras tiene la facultad de hacer venir a Sala a los Ministros del Poder Ejecutivo, para pedirles y recibir los informes que estime convenientes" (art. 53).

j) *Iniciativa legislativa*. Es "por medio de sus Ministros" (art. 59) que el Poder Ejecutivo presenta *iniciativas* legislativas. El Ejecutivo poseía también el poder de *vetar proyectos de ley*, que sólo podían luego prosperar por dos tercios de votos (arts. 64 y 70).

k) Estaba sobreentendido que los Ministros podían concurrir espontáneamente a las Cámaras e intervenir en las deliberaciones: "La iniciativa que se le concede (al P. E.) en todo proyecto nuevo de ley, o de reforma de las existentes; la parte que por medio de sus Ministros puede tomar en la discusión, y la facultad de deducir sus reparos, son, sin duda, prerrogativas de un orden sublime, y que haciéndose de ellas un uso prudente y circunspecto, traerán, sin duda bienes inmensos" (64).

No sería, pues, exacto decir que esta Constitución organizaba un régimen de *omnipotencia presidencial* ni que los *Ministros eran simples empleados* (65), o *Secretarios*, o *Actuarios del Presidente* (66), sin misión ni personalidad políticas.

(64) Discurso del miembro informante doctor José Ellauri, Constitución de la República Oriental del Uruguay, del año 1830, 3ª ed., 1953, págs. 27-28.

(65) Conforme RAMÍREZ, *Sinopsis*, cit., págs. 55-56. "La prepotencia presidencial fue una práctica contra el derecho", CARBAJAL VICTORICA, prólogo citado, pág. 12.

(66) Los sucesivos y prestigiosos catedráticos de derecho constitucional, JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA. *El Poder Legislativo*, t. II, 1906, pág. 122, y conferencia sobre *Ministros y Legisladores*; su hijo JUSTINO E. *El Poder Ejecutivo y sus Ministros*, t. II, 1913, págs. 205-295 y su nieto, JUSTINO, *La Constitución Nacional*, t. VI, 1947, pág. 1, etc. como reacción intelectual contra las tendencias a parlamentarizar el régimen de 1830 mediante la jerarquización institucional de los Ministros, les han negado a éstos, por aplicación de un método interpretativo literal estricto, la calidad de integrantes del Poder Ejecutivo. Han dicho que son meros secretarios, agentes, tenientes, empleados, o actuarios del Presidente, que certifican la firma presidencial e incurrir sólo en responsabilidad (político-penal)

Tampoco sería ajustado a la verdad jurídica pretender que la Constitución abría las puertas a la implantación de un régimen parlamentario, mediante la evolución de las costumbres políticas, a través de *votos de censura* unicamerales de compulsivo efecto moral (67). Tal cosa no pudo haber ocurrido sin grave deformación del espíritu y el sistema de las Constituciones de 1830 y de 1917. Y, sin embargo, en parte, ocurrió. Expresa, exactamente, JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (68): "Vigente la Constitución de 1830, por efecto de las circunstancias políticas y de la influencia que sobre los hombres más cultos ejercía la litera-

por delito grave en caso de refrendar una ilegalidad en vez de renunciar. Pero no concurren a formar la voluntad gubernativa, que es la presidencial.

No podemos volver sobre este interesantísimo debate. Baste decir que nos parece indiscutible la aplicabilidad del art. 34 (que prohibía a los legisladores recibir "empleos" del Poder Ejecutivo sin consentimiento de la respectiva Cámara y vacancia del cargo) al nombramiento de Ministros, como sostuvo el primero de los Aréchaga, contrariando una distinción sofisticada entre empleados y funcionarios. Pero de ahí a reducir el papel de los Ministros al de simples actuarios de la voluntad presidencial, hay mucha distancia. DEMICHELÍ, *El Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, 1950, pág. 60, explica bien que "no existe entre nosotros ni la subordinación del secretario estadounidense, ni tampoco la posición preponderante de los ministros parlamentarios que asumen en gabinete todas las funciones ejecutivas del Estado; trátase de una posición intermedia entre ambos extremos, lo-grada, precisamente, en doble rectificación del presidencialismo norteamericano y del parlamentarismo europeo".

(67) En los hechos, la práctica de las interpelaciones llegó a tener amplios alcances en cuanto al carácter inquisitorio de las explicaciones pedidas y a culminar en verdaderos *votos de censura* que provocaron renuncias ministeriales. Ver amplia y concordante información al respecto en JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *El Poder Legislativo*, t. II, 1906 (págs. 125-126) ("nuestras prácticas parlamentarias contradicen abiertamente esta doctrina"), *Cuestiones de Legislación política y constitucional*, 1899, págs. 213 y sigts.; JUSTINO E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *El Poder Ejecutivo y sus Ministros*, cit. págs. 270, 279, etc.; ver amplia documentación y sagaz comentario sobre los factores ideológicos y las circunstancias históricas que favorecieron esta tendencia, en el gran estudio de PABLO BLANCO ACEVEDO, *El derecho de interpelación en las Constituciones de 1830 y 1917*, incluido en su libro "Estudios constitucionales", Montevideo, 1939, págs. 105-209; GROS ESPIELL, *Antecedentes del neoparlamentarismo uruguayo*, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, año XIII, N° 1, Montevideo, 1932, págs. 163-175, trabajo presentado en las mismas Jornadas Brasileño-Uruguayas, de 1961, donde se presentó nuestro estudio.

(68) *La Constitución Nacional*, VI, *precit.*, pág. 6.

tura constitucional europea, se produjo un proceso de *parlamentarización creciente* de nuestro régimen institucional, al margen o contra la letra de su texto escrito...".

La improcedencia jurídica de los *votos de censura* y sus efectos perturbadores del sistema institucional ya fueron insuperablemente demostrados en los estudios de los primeros JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA y de BLANCO ACEVEDO. Ninguna norma otorgaba semejante poder a las Cámaras. El Presidente no podía restablecer lícitamente el equilibrio, mediante la *disolución*, pieza que naturalmente faltaba. El abuso inconstitucional de las interpelaciones y censuras, creó ambiente propicio a reacciones ejecutivistas, al auge de la "influencia directriz" en las elecciones para tener Parlamentos dóciles y, finalmente, precedió a motines cuarteleros y golpes de Estado. Esto ha sido documentado por BLANCO ACEVEDO de manera perfecta.

Por tanto, cabe concluir que no fue nada constructiva nuestra experiencia prematura de intentos de *parlamentarismo*, inconstitucionales e inadecuados al sistema institucional vigente.

BLANCO ACEVEDO defendía la competencia de las Cámaras para formular *declaraciones* como expresión objetiva de opinión o interpretación, que no implicaran censura, como resultado de las interpelaciones. Si bien en algún caso cabe admitir esa tesis (por ej. que los informes no eran suficientes), la verdad es que la distinción es sutil y es fácil caer de la declaración a la censura. Recién a partir de 1934, se reconoció, a cada Cámara, la competencia de formular *declaraciones* después de usar los medios de contralor, sin llegar a la censura que sólo puede ser bicameral.

La Constitución de 1918. La Constitución promulgada el 3 de enero de 1918 no introdujo innovaciones de importancia en el punto que nos ocupa. Mantuvo el sistema de Ejecutivo *gobernante* en cuanto a su naturaleza y *presidencial, atenuado*, en cuanto a la forma de gobierno (relaciones con el P. L.). Mantuvo y perfeccionó los puntos de contacto, preexistentes, entre P. E. y P. L., como veremos, pero no llegó a instituir la responsabilidad político-parlamentaria de los Ministros ni la disolución del Parlamento. En la práctica se acentuó, sobre todo al final

del régimen, 1931-1933, un severo contralor parlamentario, que determinó varias renunciaciones ministeriales, previa censura. Estos antecedentes agudizaron la separación existente entre la mayoría del Parlamento y la Presidencia.

La Constitución de 1918 trató de concluir con la "omnipotencia presidencial" por otros medios, distintos de la responsabilidad parlamentaria, de los que no nos corresponde ocuparnos aquí, en detalle. Aparte de asegurarse el voto secreto y otras garantías del sufragio (prohibición de toda ingerencia electoral a la fuerza pública), se sistematizó la autonomía de los gobiernos locales y se impuso la gestión autónoma de las empresas estatales de servicios públicos, industriales, docentes y asistenciales (art. 100) (69).

La reforma más espectacular fue la división de la Jefatura del Estado y del gobierno, que antes correspondía al Presidente, entre dos órganos, con distinta competencia en razón de materia, pero con idénticos poderes jurídicos, en sus respectivas esferas: la Presidencia de la República, dotada de tres Ministerios, cuyo titular era ahora electo por el pueblo (70); y el Consejo Nacional de Administración, con los cuatro Ministerios restantes, y los demás que se crearen.

En este colegiado ejecutivo tuvo entrada la *oposición*, pues se componía de nueve miembros renovables cada dos años por terceras partes, de modo que ganaba dos cargos la mayoría y uno la minoría. Esta organización fue el fruto de una transacción (71) que tuvo la virtud de facilitar la consolidación de las

(69) Ver en RAMÍREZ, *Sinopsis de la evolución institucional*, cit. págs. 97 a 101, el balance, hecho por Beltrán, de las conquistas democrático-liberales ganadas mediante la Constitución de 1918.

(70) Esto prestigió e independizó al Parlamento, en el cual ya dejó de verse al elector del Ejecutivo, cuya voluntad trataban de ganar los Presidentes, mediante la influencia indebida en las elecciones legislativas (ver exposición citada en la nota anterior, pág. 101).

(71) Ver su proceso en la obra de RAMÍREZ, precitada, y en MARTÍN C. MARTÍNEZ, *Ante la nueva Constitución*, Montevideo, 1919. En las págs. 21-36, en un admirable capítulo lleno de sabiduría política, sobre *presidencialismo y parlamentarismo*, se exponen las razones que no aconsejaban, todavía, adoptar el régimen parlamentario, que el autor reconocía, sin embargo como doctrinaria o lógicamente superior, desde el punto de vista democrático.

prácticas democráticas y de cerrar definitivamente el ciclo de las guerras civiles entre los partidos tradicionales (71 bis).

La Constitución de 1918 flexibilizó en algo la separación de poderes, perfeccionó los medios de contralor parlamentarios sobre la gestión ministerial y en cierto modo jerarquizó a los Ministros, en cuanto les reconoció ciertos poderes jurídicos de decisión propia:

1º Se puede nombrar Ministros a legisladores, los que quedan suspendidos en sus funciones y sustituidos por los suplentes mientras dure la suspensión (art. 111). Antes la aceptación de un ministerio implicaba la pérdida de la banca y esto podía privar al Ejecutivo de la colaboración de legisladores influyentes para impulsar la gestión legislativa.

2º Se aclara expresamente (art. 112) que los Ministros pueden concurrir a las Cámaras, aunque no sean legisladores y participar en sus deliberaciones, sin voto. Lo mismo pueden hacer los Consejeros autorizados por el Consejo (art. 103).

3º Se reconoce a los legisladores el derecho a pedir informes por escrito por intermedio de la Presidencia de la Cámara, y de esta misma si el Ministro no facilitare los informes (art. 49).

4º La llamada "*interpelación*" se perfecciona, pues basta la resolución de *un tercio de los miembros de la Cámara* (puede ser una *minoría*, un solo partido grande, o fracciones y partidos pequeños), para "*hacer venir a Sala a los Ministros*" para pedirles informes no sólo con fines legislativos sino también "*de inspección o de fiscalización*" (art. 50). Aquí permaneció la imprevisión del posible resultado de las interpelaciones, es decir, si existía competencia de las Cámaras para formular declaraciones.

5º Las Cámaras pueden nombrar comisiones parlamentarias "*de investigación o para suministrar datos con fines legislativos*" (art. 51).

(71 bis) RAMÍREZ, *Sinopsis de la evolución institucional*, Montevideo, 1949, págs. 101-102. BLANCO ACEVEDO, *Estudios constitucionales* págs. 67-68.

6º) Se les reconocen a los Ministros poderes de decisión propia que importan una *desconcentración* ya indiscutiblemente incompatible con el concepto de agentes o empleados o actuarios del P. E.: *Resuelven por sí mismos*:

a) *Dictar instrucciones* para que se cumplan la Constitución, las leyes y los decretos (art. 113, incs. 1º y 6º y decreto de 14-III-1907).

b) *Disponer el pago de deudas reconocidas del Estado* (art. 113, inc. 3º);

c) *Conceder licencias* (art. 113, inc. 4º); y

d) *Vigilar la gestión administrativa* (incluso mandar instruir sumarios, se entiende) e *imponer penas disciplinarias* (art. 113, inc. 6º), salvo la destitución.

Proponen:

e) "Los *proyectos de ley, decretos y resoluciones* que juzguen convenientes" (art. 113, inc. 2º), que preparan y someten a consideración superior. Se les reconoce así su papel universal de elementos activos, dinámicos, del P. E.

f) Proponen también el nombramiento o la destitución de los empleados de sus reparticiones (art. 113, inc. 5º).

Finalmente, refrendan y comunican las resoluciones del P. E. (art. 113, inc. 7º).

La "omnipotencia presidencial" concluyó con toda la dispersión de autoridad que realizó la Constitución de 1918, entre el Ejecutivo bicéfalo, sus Ministros, los Entes Autónomos y los gobiernos locales. Pero quedó el riesgo de un Presidente respaldado en el sufragio popular, Jefe de la fuerza pública (por medio de sus Ministros) y prácticamente desprovisto de la competencia gubernativa propia del Estado moderno. Estas circunstancias favorecieron el golpe de Estado del 31 de marzo de 1933, que puso fin al régimen instituido en 1918.

La Constitución de 1934. La Constitución de 1934 y la reforma de 1942, significaron la introducción de elementos indiscutibles de parlamentarismo "racionalizado" (*disolución y censura*), combinados, en forma híbrida, con el presidencialismo

originario. Esos elementos (menos la disolución) permanecen en 1952, época en que se introduce el "Colegiado integral" en la Jefatura del Estado y del Gobierno.

Aspectos destacables del régimen de 1934-1942: Jefe de Estado y de gobierno electo popularmente con Ministros responsables; colegiado eventual, posible disolución y caída del propio Presidente. De la Constitución de 1934, reformada en 1942, proceden las grandes líneas del régimen vigente, en cuanto a la forma de gobierno, salvo la colegialización integral de la jefatura del Estado y del gobierno, que vienen de la Constitución de 1952. No nos corresponde reiterar aquí estudios detallados, que ya han sido hechos (72) sino trazar rasgos capitales, con fines comparativos.

Haremos el comentario sobre los textos de 1942, señalando oportunamente sus diferencias con los de 1934. Cabe señalar que quedaron firmes y se ampliaron los puntos de contacto entre los poderes políticos, logrados en 1830 y 1918, así como los progresos de la institución ministerial. Esta se agranda en el Consejo de Ministros. Luego declina, en parte, en cuanto se suprime este órgano en 1952, pero en lo demás conserva su fisonomía.

Los aspectos más curiosos del régimen uruguayo de 1934-42, que en esencia persisten, derivan de la *doble posición de Jefe de Estado y de Gobierno*, que tenía el Presidente de la República, electo popularmente. No era un moderador sino un político electo para ejecutar un programa, como en el *presidencialismo*. Al mismo tiempo se le exigía actuar con *Ministros* dotados de *apoyo parlamentario* y responsables ante el Parlamento, mediante *censura*. Estos Ministros *carecían de Primer Ministro*. El

(72) Ver los amplios comentarios de JUSTINO JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, en *La Constitución Nacional*; la monografía de tesis de BARBAGELATA, sobre *El Consejo de Ministros en la Constitución Nacional*, Montevideo, 1950; DEMICHELI, *El Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, 1950; PABLO BLANCO ACEVEDO, *Estudios constitucionales*, Montevideo, 1939, págs. 73 y sigts.; AQUILES ESPALTER, *La organización del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1934*, Montevideo, 1937; etc. APARICIO MÉNDEZ, *Curso sobre el Poder Ejecutivo*, versión taquigráfica de 1938; REAL, *Derecho Constitucional*, curso de Notariado de 1948, corregido y ampliado en 1954; págs. 259-283, etc.

Presidente era su propio Primer Ministro. Este cargo no existía. Eventualmente actuaban en *colegiado*, el Consejo de Ministros, presidido por el Presidente de la República. Esto se parecía al gabinete parlamentario, pero le faltaba su pieza esencial. La constitución llamaba *gabinete* al conjunto de Ministros, que no constituía un órgano.

Los posibles conflictos entre los dos centros de poder, emanados del pueblo (Presidente y Parlamento), tenían una salida lógica, la *disolución* y la consulta electoral al pueblo, si el Presidente rechazaba el voto de censura y el Parlamento lo mantenía en las condiciones minuciosamente reguladas en la Constitución. El Presidente, en tal caso, arriesgaba su posición y podía caer como consecuencia del voto popular.

Fundamentación nacional: ESPALTER, DEMICHELLI. Este sistema, complejo e híbrido como pocos, en el derecho comparado, prácticamente sin precedentes, fue defendido por publicistas políticos nacionales que contribuyeron a su implantación.

El Dr. JOSÉ ESPALTER (73) reconocía que aquel régimen de 1934-1942, no realizaba ninguna doctrina específica, ni la presidencialista ni la parlamentaria puras. Decía que los Ministros debían mantener la doble confianza parlamentaria y presidencial: "El mal del gobierno parlamentario, sin atenuaciones, "consiste en la inestabilidad de los gobiernos que forma. La "fantasía de los parlamentos, el capricho, el deseo de alcanzar "posiciones ministeriales, por parte de los miembros de la Le- "gislatura, tiene su contrapeso eficaz en la acción del Presiden- "te de la República que elige las personas y al que sin coartarlo "en sus facultades propias, no se le podría dictar la lista de los "Ministros. Y del otro lado el Presidente no podría entregarse "libremente al ejercicio del poder personal, gobernar con cama- "rillas, porque sus ministros deberán contar siempre con la con- "fianza y el apoyo de los sectores parlamentarios a que perte- "necen" (73).

(73) ESPALTER, *Discursos parlamentarios*, publicación del Senado, t. VII, pág. 466.

DEMICHELI (74) destacaba como virtud del régimen su naturaleza proteiforme: "Tiene del régimen presidencial la clásica figura del presidente y su método de conocer con el ministro del ramo; tiene del *colegiado* el Consejo de Ministros con funciones "privativas" y potestad revocatoria. En este aspecto tiene dos caras como Jano. Se unipersonaliza con el presidente y se pluraliza con el Consejo. Al propio tiempo *conserva con el primero su viejo carácter representativo, mientras adquiere con los ministros naturaleza parlamentaria*. Es, pues, realmente proteiforme, aunando las virtudes del gobierno de opinión con cierto grado mínimo de estabilidad política".

En síntesis, se trata de un sistema imposible de encasillar, estrictamente, en los moldes clásicos.

Rasgos de "racionalización" de los procedimientos políticos.

Los elementos de parlamentarismo de este régimen (1934-1942) corresponden a la tendencia del parlamentarismo "racionalizado" creado por textos, codificado minuciosamente en las constituciones de la primera post-guerra, que comentó MIRKINE GUETZÉVITCH. La Constitución reguló en detalle el voto de censura y la disolución. Procuró dar *estabilidad* al Ministerio.

Concordancia con un remedio prescripto por GAETANO MOSCA, para la inestabilidad ministerial.

Entre los elementos de esa "racionalización" cabe destacar el deseo de evitar contradicciones entre las Cámaras, mediante el juzgamiento, por la reunión de ambas, en Asamblea General, de la conducta política de los Ministros. Precisamente esta solución había sido preconizada en 1928 por el gran politólogo italiano GAETANO MOSCA en su estudio sobre "*Causas y remedios del régimen parlamentario*" (75) para salvaguardar a los minis-

(74) DEMICHELI, *El Poder Ejecutivo*, Buenos Aires, 1950, págs. 174-175.

(75) GAETANO MOSCA, *Partiti e sindacati nella crisi del regime parlamentare*, Bari, 1949, pág. 113. No deja de sorprender la sagacidad de los *constituyentes ecuatorianos de 1878*, que se anticiparon en cincuenta años a la receta de MOSCA, pues dispusieron que la *censura de la conducta* de alguno o alguno de los Ministros se hiciera por las *Cámaras reunidas* (art. 36), aparte, del mecanismo tradicional del juicio político (art. 33, inc. 1º), solución que mantiene la Constitución ecuatoriana de 1946 (art. 55 inc. 7º) con respecto al Congreso Pleno.

terios de las emboscadas y traiciones: "que la dimisión fuese "obligatoria sólo cuando el voto de una Cámara fuese confirmado por las dos reunidas".

Descripción del sistema. Si bien en nuestro país el tema es conocido, presentamos a continuación nuestro esquema (76) de las instituciones gubernativas de 1934-1942 para ofrecer al estudioso extranjero, una visión rápida del sistema del cual surge nuestra realidad actual, con las modificaciones de detalle de 1952. El régimen de gobierno uruguayo no puede entenderse sin la historia completa a través de la cual se ha ido formando, con sucesivos aportes, adiciones, reformas y supresiones.

Estudio del Ejecutivo en las Constituciones de 1934 y 1942. Las Constituciones del 34 y 42 no alteran en su contenido las funciones del Ejecutivo ya que subsisten la autonomía de servicios (entes autónomos y servicios descentralizados) y la territorial de los gobiernos departamentales, constitucionalizada por la Constitución de 1918. Se mantiene el carácter *gubernante del Poder Ejecutivo*. Este tiene la iniciativa de la acción de gobierno; la intervención parlamentaria es sólo a posteriori y se expresa mediante la censura, pero se pasa de un régimen presidencial a un régimen parlamentario, sui generis, con responsabilidad política ministerial, ante el Parlamento e incluso, eventualmente del Presidente de la República, que es además de Jefe de Estado, Jefe de gobierno y derecho de disolución como respuesta posible del Ejecutivo al voto de censura. En cuanto a la composición del Ejecutivo, es pluripersonal. Pues ahora, ni aún cuando el Ejecutivo actúa fuera del Consejo de Ministros, es desempeñado por "una sola persona", como decía la Constitución de 1830, sino que el Ministro ahora integra el Ejecutivo y lo ejerce conjuntamente con el Presidente de la República (art. 157). Este régimen es eventualmente colegiado, de acuerdo con el art. 174 de la Constitución. El Presidente o un Ministro pueden provocar la discusión y decisión en el Consejo de Ministros de cualquier acto de gobierno o de administración.

(76) A. R. REAL, *Derecho Constitucional*, 1948, ampliado en 1954, págs. 259 y sigts.

Composición. Es múltiple, no sólo en cuanto al número de personas (pluripersonal) sino también en cuanto al número de órganos que lo componen, porque está integrado por la Presidencia, órgano medular, principal, los *Ministros y el Consejo de Ministros*. Después veremos las combinaciones en que pueden actuar estos órganos y como expresan su voluntad.

El art. 145 dice: "El Poder Ejecutivo será ejercido por el "Presidente de la República, quien actuará con un Consejo de "Ministros, de acuerdo con lo establecido en esta sección y las "siguientes".

Pero la verdad surge del art. 157, que dice: "Al Presidente "de la República, actuando con el Ministro o Ministros respecti- "vos o con el Consejo de Ministros, según lo dispuesto en el art. "174 y concordantes, corresponde:, etc."

Este artículo contiene la verdadera constitución del mecanismo.

La Presidencia es el órgano más importante de los integrantes del Ejecutivo por cuanto, desde el punto de vista político: 1) *su titular se apoya en el sufragio universal* y tiene representación directa del cuerpo electoral, de la cual carecen los Ministros, los que son designados por el Presidente, aunque cuenten con el apoyo de las Cámaras; 2) *tiene el prestigio tradicional de la institución presidencial* y por proceder de la elección popular, *tiene estabilidad* asegurada por cuatro años, salvo que él mismo resuelva intervenir en el juego de la política, observando un voto de censura, y luego disolviendo las Cámaras si éstas mantienen su voto por más de tres quintos (art. 140).

De modo que el Presidente es un eje de permanencia, electo por cuatro años. Tiene iniciativa en la elección del Gabinete. 3) *Su intervención es imprescindible para realizar un acto del Ejecutivo*, ya sea que lo realice el Presidente con el Ministro o Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros. Mientras que todos los Ministros juntos no pueden realizar un acto del Ejecutivo, porque la intervención del Presidente es esencial, el Presidente lo puede con un Ministro solo. *Tiene una posición especial en nuestro régimen*, como veremos ahora. *En virtud de su carácter de Jefe de Estado y de Gobierno*, que se aparta del

régimen parlamentario original. La elección es directa, por el pueblo, según establece el art. 148.

En cuanto al *Consejo de Ministros*, el art. 174 establece que se integra por los Ministros o quienes hagan sus veces (sub-secretarios encargados del despacho) presididos por el Presidente de la República. *Este tiene voto decisivo en los casos de empate*, aún cuando el empate haya sido producido por su propio voto. En consecuencia, tiene una cierta posición de preeminencia jurídica en virtud de su carácter de presidente del organismo, además de su preeminencia política derivada de su calidad de Jefe electo del Estado y del Gobierno. Por su grado de prestigio político, derivado de la elección popular; por el hecho de que puede nombrar y separar de su cargo a los Ministros (art. 162).

El art. 162 de la Constitución de 1942 establecía que "El Presidente de la República adjudicará los ministerios entre ciudadanos que, por contar con el *apoyo parlamentario*, aseguren su permanencia en el cargo. No obstante, podrá adjudicar siempre cuatro ministerios dentro del lema del partido que lo eligió. También podrá revocar a los Ministros, debiendo reemplazarlos, como lo dispone el párrafo anterior. Se estará, además, a lo dispuesto en la Sección VIII" (76 bis).

El papel político y administrativo del Consejo de Ministros se ha discutido bastante. Esto lo veremos después. Una primera

(76 bis) Con la finalidad de hacer una referencia necesaria, aunque sin poder entrar en detalles fatigosos y circunstanciales, recordamos que el art. 163 de la Constitución de 1934, mandaba distribuir los Ministerios entre ciudadanos que por contar con el *apoyo de su grupo parlamentario*, aseguren su permanencia en el cargo y con sujeción a la siguiente proporción: a) Cinco o seis, en nueve, a la *mayoría que haya triunfado en las elecciones de Presidente de la República*; b) Tres al partido que en dicha elección le siga en número de sufragios...

La ley constitucional de 30 de diciembre de 1936, ratificada en el plebiscito de 27 de marzo de 1938, cambió, como sigue, la redacción transcrita:

a) Cinco o seis, en nueve, al *mayor sector parlamentario*; b) Tres al *sector parlamentario que le siga en número de integrantes*.

Dicha ley definió como "sector parlamentario el grupo de legisladores (*Senadores y Representantes*) electos bajo un mismo lema".

Los antecedentes de esta reforma se pueden consultar en el libro *La Reforma de la Constitución*, Ley de enmiendas constitucionales. — Antecedentes oficiales, publicado en 1937 por el Ministerio del Interior.

impresión de la lectura del art. 145 nos haría creer que estamos en presencia de un régimen colegiado. Nos dice que el Poder Ejecutivo será ejercido por el Presidente, quien actuará con un Consejo de Ministros, pero el art. 157 establece que actuará con el Ministro o los Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros. La intervención del Consejo de Ministros no es obligatoria sino en el caso de propuesta para pedir la venia y designación de los miembros de Directorios que menciona el art. 180.

El art. 174 dice que el Consejo de Ministros se integrará con los titulares de las distintas carteras o quienes hagan sus veces y tendrá competencia privativa en todos los actos de gobierno y administración que planteen en su seno el Presidente de la República o cualquiera de sus ministros. Actuará bajo la presidencia del presidente de la República, quien tendrá voz en las deliberaciones y voto en las resoluciones, que será decisivo en los casos de empate, aún cuando éste se hubiere producido por efecto de su propio voto. En la Constituyente de 1934 fue discutido ese punto del Consejo de Ministros y el Constituyente Dr. Secco Illa se opuso a la fórmula del art. 174, temiendo que pudiera dar lugar a la colegialización práctica del ejecutivo, que diluye la responsabilidad, diciendo que en el régimen parlamentario el Gabinete sólo da las orientaciones generales del gobierno y cada Ministro interviene en y responde por los asuntos de su cartera.

En un régimen parlamentario, cada Ministro es responsable de los actos de su respectiva cartera. El constituyente Dr. Espalter justificaba el Consejo en el principio de coparticipación de los partidos en el Gobierno. Se quiso dar a la minoría la posibilidad de controlar todos los actos del Ejecutivo, pudiendo provocar su discusión en el Consejo de Ministros. La Constitución de 1934 preveía la integración del Consejo por dos partidos, mayoría y minoría, algo parecido al Consejo Nacional de Administración de la Constitución de 1918 (cinco o seis del partido triunfante y tres del partido que le siguiera en sufragios).

En la interpretación de la Constitución se han sostenido dos tesis, desde la del Doctor PABLO BLANCO ACEVEDO, quien dice

que estamos en presencia de un colegiado integral y para quien el Presidente cuando actúa con uno o varios Ministros, actúa como delegado del Consejo de Ministros; hasta la otra, que es más ajustada a la Constitución, y le confiere al Consejo las características de un órgano de orientación política y de revisión excepcional de lo actuado por el Ejecutivo, en su forma normal de actuar, o sea, cuando actúa con uno o más Ministros. El Dr. BLANCO ACEVEDO sostiene la primera tesis, diciendo que la Presidencia por sí sola no tiene más función que la del art. 162 (designación y revocación de los Ministros) y actúa en la forma prescrita por los arts. 145, 157 y 159, inc. 2º). En conclusión dice que la autoridad del Ejecutivo no se ejerce sino con el acuerdo del Presidente y sus Ministros. La intervención con el Ministro (art. 157) no es excepcional, pues lo actuado en esa forma está sujeto a revocación en el Consejo (art. 176, inc. 2º); actúa por delegación del Consejo, porque éste puede revocar lo resuelto por el Presidente con el Ministro respectivo (77). Esta posición es completamente falsa. Se entiende que hay delegación del Consejo en el Presidente para actuar en los casos en que interviene con uno o varios Ministros.

La delegación existiría si fuese indispensable un acto de autorización, de habilitación del Consejo hacia el Presidente y el o los Ministros para actuar así. Pero no es necesario, porque la autorización surge de la Constitución misma. Es el mismo caso de la Comisión Permanente, que no actúa como delegada de la Asamblea General, sino en ejercicio de atribuciones propias.

Las conclusiones del Dr. BLANCO ACEVEDO son: que es un sistema de colegiado integral. Tenemos definido un sistema de gobierno colegiado. Aunque el Presidente pueda actuar con un Ministro, como cualquier Ministro puede plantear en el seno del Consejo los actos de gobierno o administración, determina un sistema de gobierno colegiado a priori o a posteriori.

En contra de esta tesis del Dr. BLANCO ACEVEDO se sostuvo otra, por los catedráticos de Derecho Administrativo, Dr. MÉN-

(77) PABLO BLANCO ACEVEDO, *Estudios constitucionales*, Montevideo, 1939, págs. 90-91.

DEZ (78) y de Derecho Constitucional, Dr. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (79); ésta es la verdadera tesis interpretativa, a mi juicio.

El Constituyente Sr. AQUILES ESPALTER, en su libro "La organización del Ejecutivo en la Constitución del 34", publicado en el año 1937, también establece que se ha instituido un *régimen duplex facultativo*, en el cual interviene normalmente el Presidente con uno o varios Ministros competentes, y por excepción, en virtud del pedido de jurisdicción, por un miembro del Consejo, asume éste competencia. Dice el Sr. ESPALTER que la finalidad del Consejo de Ministros es decidir los grandes asuntos de gobierno, mientras que la tarea corriente de la Administración, debe realizarse con el Presidente con uno o con varios Ministros (80). Un proyecto de servicio militar o de impuesto a la renta, por ejemplo, son grandes asuntos de gobierno. El nombramiento de un Auxiliar, o la concesión de una jubilación, minucia administrativa.

DEMICHELI ha elogiado este régimen *duplex* (81).

El Dr. MÉNDEZ también ha sostenido que sólo deben llevarse a consideración del Consejo, los asuntos de importancia política o técnica, capaces de afectar las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo, por comprometer la orientación política del Ejecutivo y en consecuencia su responsabilidad. El Dr. ARÉCHAGA también ha criticado el uso exagerado del Consejo de Ministros efectuado durante el gobierno del Dr. AMÉZAGA, por desvirtuar la finalidad constitucional del mismo, que no es la de un órgano de funcionamiento rutinario, sino para dar rumbos fundamentales, esenciales. Estas posiciones concuerdan con el espíritu constitucional de creación del instituto: El Dr. JOSÉ ESPALTER, en la Asamblea Constituyente, dijo que el Consejo de Ministros era una pieza del sistema del 34, para darle a la minoría, que tenía tres ministerios, la posibilidad de controlar lo actuado con los otros.

(78) APARICIO MÉNDEZ, *El Poder Ejecutivo*, versión taquigráfica de un curso de 1938.

(79) J. DE ARÉCHAGA, *La Constitución Nacional*, t. IV, págs. 215-216.

(80) AQUILES ESPALTER, *La organización del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1934, 1937*, págs. 97 y 101.

(81) DEMICHELI, *El Poder Ejecutivo*, cit., pág. 169.

En la Constitución del 42 desapareció esta coparticipación forzosa, pero en lo demás, permaneció incambiado el sistema. La intervención del Consejo de Ministros sigue siendo excepcional. Continúa en la forma prevista en el art. 174. En verdad, los textos daban margen para una amplia discrecionalidad en cuanto a la intervención o no intervención del Consejo. La Constitución no señalaba otra materia en que el Consejo debiese intervenir preceptivamente, que el caso del art. 180 referente a la designación de los Miembros de los Directorios de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados rentados.

De modo que era posible tratar un número mayor o menor de asuntos en Consejo de Ministros, de acuerdo con lo que estimaran conveniente el Presidente de la República y los Ministros. Pero, a mi juicio, era desvirtuar el espíritu de la Constitución librar todos los asuntos al Consejo, pues en ese caso quedaría sin aplicación la parte del art. 157 que prevé la intervención del Presidente con el Ministro o Ministros respectivos.

En cuanto a las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo, esta Constitución mantiene y perfecciona las existentes bajo la Constitución del 18: 1) Se mantiene la incompatibilidad en los cargos de Ministro y legislador (art. 110 final); 2) El art. 165 establece la obligación de presentar Memoria anual al Parlamento; 3) Se mantiene el derecho de los Ministros de asistir a las Cámaras y los Sub-Secretarios a las Comisiones, por orden de los Ministros y a las Cámaras con el Ministro (art. 169). El art. 168 dice que no es indispensable la calidad de legislador para ser Ministro o Sub-Secretario de Estado. 4) El art. 106 establece que todo Legislador puede pedir a los Ministros de Estado, a la Suprema Corte de Justicia, Corte Electoral, Tribunal de Cuentas y de lo Contencioso Administrativo, los datos e informes que estime necesario para llenar su cometido. 5) La interpelación está prevista en el art. 107; es una decisión de la tercera parte de las Cámaras, o sea, de la minoría. Este texto es más amplio, pues se prevé la posibilidad de que los Ministros concurren, con los Directores de los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, así como la designación de Comisiones Investigadoras (art. 108) y se agrega en el art. 109

la posibilidad, en estos tres casos (de pedidos de informes, interpelaciones y nombramientos de comisiones investigadoras), de hacer declaraciones (cosa que se discutía bajo las Constituciones anteriores), sin perjuicio del procedimiento de censura, regulado por separado.

Por estas declaraciones, las Cámaras pueden manifestar su desconformidad con la conducta del Ministro. Esto no produce sin embargo el efecto jurídico de la renuncia, pero puede tener un efecto político. Un Ministro que tiene una Cámara en contra, no puede impulsar la legislación.

6) Se mantiene la necesidad del refrendo (art. 159, inc. final); y

7) Se refuerzan las atribuciones del Ejecutivo en su función colegislativa, estableciéndose su competencia privativa de iniciativa, de los arts. 75, inc. 6º, art. 76, etc., sobre materias financieras.

Esta Constitución establece además un régimen parlamentario original: en el art. 162 en la Sección VIII, art. 136 a 144.

Comparto la opinión del Dr. MÉNDEZ (82) y no comparto la del Dr. PABLO BLANCO ACEVEDO en sus "*Estudios Constitucionales*" (83) acerca del carácter parlamentario de este régimen. No es un régimen parlamentario igual al inglés o francés clásico pero es parlamentario. Las razones desde el punto de vista jurídico, son, la previsión, en la Constitución de la responsabilidad política ministerial ante el Parlamento (la posibilidad de que el Parlamento haga caer a los Ministros por no compartir sus orientaciones de gobierno), y el poder jurídico del Presidente de disolver el Parlamento. DUGUIT, en su Manual de Derecho Constitucional (84) establece como condiciones del régimen parlamentario: 1) La existencia de igual prestigio e influencia del Legislativo y Ejecutivo; 2) La colaboración entre ambos; 3) La acción recíproca, caracterizada por la responsa-

(82) MÉNDEZ, *Curso*, cit. pág. 20.

(83) BLANCO ACEVEDO, *op. cit.*, págs. 91-97.

(84) DUGUIT, *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, 1923, págs. 196 y ss.

bilidad de los Ministros ante el Parlamento, y la facultad del Ejecutivo, de disolver el Parlamento.

De modo que los elementos esenciales del parlamentarismo, aparecen aquí. Las razones para que BLANCO ACEVEDO sostuviera que éste no es un régimen parlamentario, son las siguientes: 1) mientras que en el régimen parlamentario el Jefe de Estado no es gobernante ni responsable políticamente, en nuestro régimen el Presidente es el propio Primer Ministro, además del Jefe de Estado. Tiene voz y voto, decisivos en los casos de empate, en el Consejo de Ministros, y dispone de iniciativa en todos los asuntos; es hombre de acción y de política y no un moderador, eje de permanencia, por encima de los partidos como el rey inglés o el Presidente francés. 2) Decía además BLANCO ACEVEDO, que por la falta de carácter homogéneo en el gabinete, en virtud del régimen de mayoría y minoría instituido por la Constitución del 34, en el art. 163, el voto de censura no podía provocar un cambio de orientación política, sino sólo un cambio de hombres (había cinco o seis Ministros para el partido de la Presidencia y tres para el que le siguiera en el número de sufragios).

Por tanto el voto de censura sería un cambio de hombres y no un cambio de orientaciones. Los informes de las Comisiones que intervinieron para preparar las reformas de 1942, invocan el deseo de una aproximación a un tipo más puro del parlamentarismo, entre los motivos para suprimir, como se suprimió aquella coparticipación forzosa; este argumento del Dr. BLANCO ACEVEDO, perdió pues su eficacia.

En cuanto al hecho de que el Jefe de Estado es el Jefe de Gobierno, se separaba nuestra Constitución de 1934-1942 de los modelos clásicos, pero eso no debe hacernos decir que no hay parlamentarismo, ya que después de la primera guerra mundial, se vieron sistemas nuevos de parlamentarismo sin jefes de Estado, donde el Parlamento elige el Primer Ministro, de modo que no es tan extravagante el hecho de que en nuestro régimen no exista Primer Ministro y que el mismo Jefe de Estado venga a ser una especie de Primer Ministro elegido por cuatro años.

Es una fórmula original que trata de conciliar nuestras tradiciones presidencialistas, con la novedad que significa para nuestro régimen, o nuestro derecho, o nuestras costumbres políticas, el parlamentarismo, y lo consagra en una fórmula especial. Se ha dicho que el Presidente es un verdadero Primer Ministro, plebiscitado por el pueblo para cuatro años.

En nuestro régimen el Presidente es el Jefe de Estado y de Gobierno, mientras que, en Inglaterra, por ejemplo, el Jefe de Estado hereditario, no gobierna, pues en la práctica carece su cargo de cometido político y administrativo, y la verdadera acción de gobierno está centralizada en el Primer Ministro.

Argumentos por los cuales nosotros sosteníamos que nuestro sistema de gobierno de 1934-42 era parlamentario:

I) *La necesidad del apoyo parlamentario* con que deben contar los Ministros, consagrada en el art. 162, que imponía la adjudicación por el Presidente de la República, de los Ministerios entre ciudadanos que, por contar con el apoyo parlamentario, aseguraran su permanencia en el cargo. No obstante podrá adjudicar siempre cuatro Ministerios, dentro del partido que lo eligió (La Const. del 34, requería para los Ministros el apoyo de su sector). *No se regulaba ningún voto de confianza previo.* De este modo el Presidente tiene asegurada la mayoría en el Consejo de Ministros, porque aún en el caso de empate, provocado por su propio voto, en virtud de otra disposición constitucional, su voto decide el punto. Es una atenuación del parlamentarismo, establecida para asegurar la eficacia del Gobierno en ciertas situaciones. Pero no es una disposición preceptiva, sino facultativa. No implica el apartamiento forzoso, en el funcionamiento del sistema, de los principios puros del parlamentarismo.

La Sección VIII es la decisiva, en cuanto al establecimiento del carácter parlamentario que tiene nuestro régimen de Gobierno. Esta sección es nueva; procede de la Constitución de 1934, con algunas levísimas modificaciones, en el año 1942. 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, por un voto de confianza; es decir, por una manifestación*

parlamentaria de solidaridad con la política que se propone desarrollar el Ejecutivo.

II) Está en cambio previsto el modo de manifestarse la desconformidad (y la eficacia de la misma) de la Asamblea General, con la política desarrollada por el Ejecutivo; es decir, que éste soportará el contralor parlamentario a posteriori, en virtud de actos concretos de gobierno o administración. El art. 136 establece que: "La Asamblea General a petición de cualquiera de las Cámaras podrá juzgar políticamente la conducta de los Ministros de Estado, desaprobando sus actos de administración o gobierno".

Responden pues los Ministros y no el Presidente, del mismo modo que responden los Ministros y no el Jefe de Estado, en el parlamentarismo clásico. El Presidente sólo se compromete voluntariamente si observa el voto de censura parlamentario. Debemos aclarar que este juzgamiento de la conducta política de los Ministros es esencialmente diferente, en cuanto a sus motivos, al juzgamiento de la conducta política que es el objeto del juicio político.

El juicio político tiende a apartar al gobernante que ha cometido delitos graves, de los especificados en el art. 84, u otros delitos graves. Mientras que este otro procedimiento de la Sección VIII *tiende a apartar del Gobierno a los Ministros, cuya política no es compartida en sus orientaciones, por la Asamblea General, sin que el juzgamiento, el voto de censura, la renuncia y aceptación de la misma, como consecuencia de dicho voto, impliquen desmedro del concepto moral, la dignidad o el honor, del Ministro censurado y renunciante.* Ejemplo: un Ministro comete un delito, cualquiera de los previstos en el art. 84. Es necesario seguir un juicio político. La consecuencia de este juicio político está establecida en el art. 93, inc. 2º. La finalidad es el apartamiento del cargo y luego quedará sometido a la justicia ordinaria. Posteriormente se abre un juicio penal.

En cambio, aquí se trata por ejemplo, de un Ministro, que sostiene mediante proyecto sometido a las Cámaras, la aplicación del servicio militar obligatorio (Ministro de Defensa Nacional). El Ministro de Hacienda, la sanción del impuesto a la

renta. Las Cámaras no comparten esta orientación o política. Es evidente que hay una discrepancia sobre las mejores vías o los mejores medios para satisfacer el interés público. Pero no compartir esta orientación del Gobierno no quiere decir que el Ministro sea un delincuente. Esta es la diferencia con el juicio político, en el que hay destitución por un delito cometido, para ser juzgado por los Tribunales. En la Sección VIII es un simple apartamiento del cargo del hombre cuyas orientaciones no se comparten, a los efectos de que sea sustituido por otro, que sostenga una política a tono con las orientaciones parlamentarias.

Las etapas del juzgamiento previsto en la Sección VIII son: A) *La petición* (art. 136); B) *Juzgamiento. Organó:* la Asamblea General (arts. 137-138). *Garantías:* I) Citación anticipada de 7 días por lo menos; 2) sesión especial; 3) pública; 4) mayoría especial (absoluta de componentes) (art. 138). ¿Cuál es el objeto o la finalidad de estas garantías? Tienden a asegurar la comprobación de la seriedad del movimiento político a que responde el funcionamiento del mecanismo, con la finalidad de evitar los juegos de políticos ambiciosos, que responden a combinaciones accidentales, en detrimento de la estabilidad del Gobierno.

Una de las objeciones que se hacen al parlamentarismo, es el de que afecta la estabilidad del gobierno. Una de las mejores comprobaciones de ello, nos lo ofrece la política francesa, durante la Tercera República y bajo la Cuarta República.

Para evitar ese mal, *se han ideado una serie de mecanismos y restricciones* (procedimiento de censura), *que constituyen lo que llama MIRKINE GUETZÉVITCH (85) la "racionalización" del parlamentarismo.* Es decir, el procedimiento, que en el parlamentarismo clásico era consuetudinario y político, es estrictamente regulado y jurídico. Es decir, sujeto a un formalismo regulado en la Constitución, en sus detalles, con la finalidad de evitar sorpresas, juegos que no responden a la reali-

(85) MIRKINE GUETZÉVITCH, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, 1934, pág. 13.

dad de la opinión de la mayoría del Parlamento. De ahí las exigencias de mayorías especiales, de citación anticipada, para que todos los sectores políticos queden compenetrados de la importancia del punto a tratar y puedan concurrir a la discusión y votación con opinión formada.

C) *Efectos de la desaprobación.* Puede ser colectiva o no (art. 138). Es colectiva si afecta a la mayoría del gabinete. Está definida en el mismo art. 138. Aquí se emplea la expresión *gabinete*, característica del parlamentarismo. El gabinete es el conjunto de ministros, es decir, de los titulares del ejecutivo, excepción hecha del Presidente. Aquí vemos una de las pocas disposiciones u oportunidades en que la Constitución da personería política al gabinete, formado por los Ministros. Es una institución característica del parlamentarismo clásico. El efecto que tiene la censura es determinar la renuncia (art. 139) de los Ministros, o del gabinete, según los casos; es decir, de los Ministros, si no llega a constituir desaprobación colectiva (art. 139), del Consejo si es colectiva. El fin normal del proceso es que el Presidente acepte la renuncia presentada.

La finalidad de la censura es provocar la renuncia del Ministro o Ministros o Gabinete, a quienes el Presidente sustituirá.

Pero puede haber un cuarto momento.

D) *Observación del voto de censura* (art. 140) en vez de sacrificar al gabinete o ministros censurados.

Condición. El voto de censura debe haber sido pronunciado por menos de dos tercios del total de componentes de la Asamblea General. Si la desaprobación hubiera sido hecha por más de dos tercios, por más de las dos terceras partes del total de componentes de la Asamblea, el Presidente no podrá observar el voto de censura, sino limitarse a aceptar la renuncia de los Ministros.

E) *Decisión de la Asamblea General sobre la observación del Presidente.* A su vez hay aquí dos posibilidades:

a) Por más de 3/5, mantiene la resolución: cae el gabinete o el Ministro censurado.

b) Mantiene el voto por el número inferior a los 3/5 del total de componentes de ambas Cámaras. En este caso el Presidente está facultado para disolver las Cámaras, debiendo convocar a elección para dentro de sesenta días a partir de la fecha de la disolución. La disolución, como la necesidad del apoyo parlamentario y la censura, es instituto típico del régimen parlamentario de Gobierno.

F) *Límite al derecho de disolución.*

1) Si la desaprobación no es colectiva, el Presidente no puede ejercer la facultad de disolución sino una sola vez.

2) Tampoco puede disolver las Cámaras en los últimos seis meses de su mandato (art. 144). Hay una limitación correlativa con respecto a la Asamblea General, porque de acuerdo con el art. 144, inc. 2º no puede durante los últimos seis meses del mandato presidencial, votar la desaprobación con el efecto de producir la renuncia obligatoria de los Ministros, con menos de 2/3 del total de componentes. "Durante igual término, agrega el art., la Asamblea General sólo podrá votar la desaprobación, con los efectos del art. 139, cuando sea pronunciada por dos tercios o más, del total de sus componentes".

En este caso se comprende que se permita a la Asamblea General, votar por 2/3 o más la censura, porque aunque hubiera sido en otro momento, sucedería lo mismo. Porque cuando se vota por dos tercios o más la censura, el Presidente debe limitarse a aceptar la renuncia y no puede observar el voto.

Por más de dos tercios, no hay inconveniente en que se haga la censura. En cambio, en los últimos seis meses, no se permiten las censuras por menor número de votos, que pudiera motivar la observación del voto de censura y la disolución de las Cámaras. Se considera inconveniente porque, estando tan próximas las elecciones, crearía una perturbación inútil, realizar una nueva elección por no esperar tres, cuatro o cinco meses, anticipándose a las elecciones normales.

Sería una perturbación extrema, que no se justifica. La disconformidad de los partidos políticos, y el electorado oposi-

tor, con el Ejecutivo, tiene la mejor oportunidad de manifestarse en las elecciones generales, dentro de plazo tan breve.

G) *Efecto de la elección, realizada como consecuencia de la disolución.*

El decreto de disolución y convocatoria a elección, serán dictados conjuntamente en cumplimiento del art. 140 inc. final. El art. 142 establece cuáles son los efectos de la elección nueva. Las nuevas Cámaras reunidas en Asamblea General pueden realizar una de estas dos actitudes: revocar el voto de desaprobación, en cuyo caso permanecen el Presidente y el Ministro o los Ministros censurados. Es decir, que se ha entendido que el pueblo, al elegir representantes y senadores que han revocado el voto de censura dado por el Parlamento anterior, ha venido a dar la razón al Ejecutivo y a manifestar que las Cámaras anteriores no supieron interpretar las aspiraciones de la opinión pública cuando censuraron al Ejecutivo. La otra posibilidad está en el inc. 2º del art. 142. Si la Asamblea General mantiene el voto de desaprobación, caerá el Presidente y el Consejo de Ministros. Aquí podemos observar un error de técnica en la Constitución, porque vemos que en el art. 138 llamaba gabinete al conjunto de los Ministros, mientras que aquí habla del Presidente de la República y el Consejo de Ministros, con inútil repetición, porque en el Consejo de Ministros está incluido el Presidente. De modo que el Presidente caería dos veces: como Presidente de la República y como miembro del Consejo de Ministros, lo que es absurdo.

Habría sido mejor decir que caerá el Presidente de la República y el gabinete, armonizándose así el art. 142 con lo que dice el art. 138 que habla de gabinete.

VIII) IMPLANTACION DEL COLEGIADO INTEGRAL EN 1952.
HIBRIDISMO DEL SISTEMA VIGENTE EN EL
URUGUAY

No responde a ninguno de los regímenes clásicos. Posibles situaciones sin salida por la supresión de la disolución parlamentaria. Ineficacia legislativa derivada del régimen electoral y la situación de los partidos políticos. Carencia de apoyo par-

lamentario estable al Poder Ejecutivo. Incoherencia de la gestión de los poderes políticos y dilución de la responsabilidad electoral de los partidos gobernantes.

Implantación del "colegiado integral" en 1952.

Reforma de 1952 (86).

1) *Objeto principal de la reforma.* La reforma constitucional de 1952 tuvo por objeto principal la reforma de la composición del Poder Ejecutivo, mediante la *sustitución del órgano unipersonal* (Presidente de la República) *por un colegiado*, el Consejo Nacional de Gobierno. Se modifica, pues, *la composición y la estructura orgánica del Poder Ejecutivo* a la vez que, *en parte, las relaciones con el Parlamento.*

2) *No se altera el contenido funcional del Poder Ejecutivo.* Sus atribuciones y sus poderes jurídicos siguen siendo sustancialmente los mismos de 1942. Subsiste desde luego, la descentralización por servicios y la territorial.

3) *Veamos las modificaciones esenciales.* *La composición sigue siendo múltiple* (ya lo era, hemos dicho) *pero ahora en el más amplio sentido* porque no lo es ahora sólo el Poder Ejecutivo, sino que *el anterior órgano unipersonal* (Presidencia) *que ejercía funciones de jefatura del Estado y del Gobierno, es sustituido por un órgano colegiado*, compuesto de nueve miembros procedentes de la elección popular y totalmente renovables cada cuatro años, que también tiene como *colaboradores necesarios a Ministros*, que integran el Poder Ejecutivo como titulares de los Ministerios, pero que no forman, reunidos con el Consejo Nacional de Gobierno, actualmente un órgano distinto, el Consejo de Ministros, como antes lo formaban con el Presidente. *El Consejo de Ministros desaparece.*

4) *La estructura orgánica es modificada al sustituirse la Presidencia de la República por el Consejo Nacional de Gobierno y suprimirse el Consejo de Ministros.*

Aumenta el número de componentes del Poder Ejecutivo y disminuye el número de órganos (ahora sólo el Consejo y los

(86) A. R. REAL, *Derecho Constitucional*, Curso, págs. 270, 271 y 283.

Ministerios —arts. 149 y 168— antes Presidencia, Consejo de Ministros y Ministerios).

Fundamento de la reforma. La colegialización del Poder Ejecutivo es un tópico clásico de la política nacional sobre el cual cada ciudadano tiene posición, en general. El batllismo, desde hace casi cincuenta años, preconiza el ejecutivo colegiado, como garantía de más ponderada deliberación de los problemas de competencia del Poder Ejecutivo y para prevenir los males de arbitrariedad personal, favoritismo y riesgos de tiranía que se atribuyen al poder personal de un solo gobernante.

Los opositores del sistema han aducido que el colegiado diluye la responsabilidad, hace más lento el proceso gubernativo y disminuye la unidad de orientación y el secreto que a veces requieren los asuntos de Estado. En 1952 fué posible la implantación del colegiado porque lo aceptó el Partido Nacional (Herrerismo) por conveniencias políticas del momento.

5) *En cuanto a su naturaleza sigue siendo gobernante nuestro ejecutivo. El impulso inicial de la acción gubernativa surge de los miembros del Poder Ejecutivo y no del Parlamento, y dentro del Poder Ejecutivo, los Ministros siguen siendo el elemento dinámico, en contacto con dependencias, funcionarios y administrados, que dirigen sus peticiones a los Ministerios, los cuales proyectan la resolución, etc., proyectan las iniciativas legislativas y se encargan de la ejecución, estando dotados de poderes jerárquicos y para hacer funcionar los servicios.*

6) *En cuanto a la forma de gobierno aparece una mezcla confusa de elementos de todos los sistemas, del colegiado suizo, del parlamentarismo y del presidencialismo.*

A) *No tiene este gobierno casi nada semejante al ejecutivo suizo, que corresponde a la forma convencional o de asamblea y donde: 1) Los miembros del Consejo son elegidos por las Cámaras (aquí por el pueblo); 2) no hay verdadera separación de poderes, pudiendo el Parlamento, además, deponer a los Consejeros, dejar sin efecto decisiones dictadas por el Ejecutivo dentro de su competencia: (En nuestro país se mantiene la separación de poderes: las Cámaras pueden hacer caer al Ministro por censura, pero el acto del Ejecutivo sólo puede ser dejado sin*

efecto por el mismo Poder). 3) Actúan los Consejeros colectivamente en los asuntos generales y, además sin Ministros, cada uno al frente de un departamento. La única semejanza es formal, la colegialidad.

B) *Elementos de semejanza con el presidencialismo son la elección popular de los Consejeros, su condición de gobernantes, con iniciativa propia (no agentes del Parlamento) y la doble calidad de gobernantes y de miembros del órgano que desempeña la jefatura del Estado (diferencia con el parlamentarismo clásico). Nuestro Ejecutivo es, pues, más fuerte que el suizo, cuya debilidad no deriva sólo de su colegialidad, sino de su dependencia de la Asamblea.*

C) *Del parlamentarismo se mantiene la responsabilidad política de los Ministros ante la Asamblea, la que se hace efectiva por voto de censura, en la forma prevista en la Sección VIII (arts. 147 y 148 de la Constitución).*

El parlamentarismo se ha modificado respecto de 1934-1942: 1) Porque se ha simplificado el trámite de la censura (arts. 147 y 148); 2) No se requiere expresamente apoyo parlamentario para la designación ministerial (art. 174 actual, que modifica el art. 162 anterior); 3) Frente a la censura por mayoría absoluta de la Asamblea los Ministros caen, deben renunciar necesariamente. El Ejecutivo no puede ahora disolver la Asamblea y llamar a elecciones. El cuerpo electoral ha perdido la competencia de dirimir estos conflictos políticos entre el Ejecutivo y las Cámaras, que se resuelven necesariamente por la renuncia ministerial.

Los Ministros en la Constitución de 1952. Han perdido importancia política, porque:

a) *No se requiere expresamente apoyo parlamentario para su designación (art. 174 actual, diferencia con el 162 anterior).*

b) *Porque no forman cuerpo ni pueden hacer, como antes, prevalecer su voluntad en Consejo de Ministros.*

c) *Porque frente a la censura caen sin poder defenderse con la disolución parlamentaria.*

En lo demás, esta Constitución no aporta innovaciones dignas de mención, salvo algún detalle, como la exigencia de las calidades para ser Senador (art. 176) en vez de Representante (art. 164 anterior) para poder ser designado Ministro.

Hibridismo del sistema vigente en el Uruguay.

El régimen gubernativo imperante en el Uruguay es híbrido, no responde a ninguno de los tipos puros, sistematizados por la doctrina.

Resulta de una *original combinación* (cocktail o pot pourri) de *elementos heterogéneos*, cuando no contradictorios, acumulados a través de la historia, dentro de una *línea básica de presidencialismo* (rectificado por la colegialidad) *complementada por una tendencia constante a la parlamentarización*. Esto último a veces en las costumbres contra los textos; otras veces, en los textos, y contra las costumbres políticas.

Nuestro régimen no corresponde a ninguno de los clásicos. Es obvio que *no es presidencial* (aparte de no existir Presidente, hay *censura*, que en el presidencialismo puro no se concibe). *No es régimen de Asamblea*, pues hay separación de poderes y los jefes del Ejecutivo son electos por el pueblo y no delegados del cuerpo legislativo. *Ni es parlamentario clásico*, pues no hay magistratura moderadora, voto de confianza, previo, primer ministro, gabinete, ni disolución del Parlamento.

Posibles contradicciones sin salida, por la supresión de la disolución parlamentaria.

La originalidad de nuestro régimen ha llegado al extremo de combinar una jefatura del Ejecutivo colegiada, de elección popular, con la censura parlamentaria de los Ministros y sin posibilidad de disolución de las Cámaras (86 bis). El equilibrio puede romperse y abrir paso a un régimen de asamblea, de hecho, o al golpe de Estado, si entraran en conflicto los dos centros de poder político procedentes de la elección popular. Si el Consejo Nacional, electo, no se somete a cambiar de Ministros y de

(86 bis) Ver *supra*, en el capítulo VI, la concordancia de este sistema, con los malos precedentes de Chile, Ecuador, Honduras, Perú, Cuba y Guatemala y opinión de GONZÁLEZ CALDERÓN, en nuestra nota 40.

política ante la censura parlamentaria, no le queda otro camino que renunciar o disolver la Asamblea en un acto de dictadura. Es una imprudencia de los constituyentes haber eliminado la disolución. Por eliminarla como instituto regular, se le pueden abrir las puertas como medio, cesarista, de entronizar dictaduras ejecutivistas. Es preferible que en las democracias sea, normalmente, el cuerpo electoral, el llamado a dirimir estos conflictos.

Estos choques no tendrían tanta importancia en un parlamentarismo clásico, con magistratura moderadora, donde el Jefe del Estado no tiene política propia ni está solidarizado con la del gabinete, sino con el interés general y permanente de la nación.

En cambio en nuestro medio, ellos pueden tener entidad en cuanto se parte de dos principios antagónicos para imprimir dinamismo a las instituciones: el impulso viene del Ejecutivo electo por el pueblo, y el freno del Parlamento, también electo. Sólo la coordinación partidaria, extraconstitucional, puede prevenir graves contingencias posibles.

Ineficacia legislativa derivada del régimen electoral y la situación de los partidos políticos. Carencia de apoyo parlamentario estable al Poder Ejecutivo. El sistema de integración de los poderes políticos acarrea desarmonía para la acción de gobierno entre Ejecutivo y Legislativo.

Mientras las Cámaras se integran por representación proporcional, la mayoría del Consejo N. de Gobierno le corresponde a la *lista* más votada del lema más votado. La unidad de *lista* puede dar armonía de orientación a la mayoría del Consejo. Pero la lista ganadora del Ejecutivo no ha tenido y es difícil que pueda tener en el futuro, mayoría en el Parlamento. Esta se integra con el sector del partido triunfante que no llegó al Consejo y que a veces prefiere hacer oposición, en forma de falta de colaboración. El nombramiento de Ministros del sector partidario de la mayoría que no está en el Consejo, siempre ha sido un recurso de relativo valor, pues el retiro de di-

chos Ministros es siempre posible para aprovechar posiciones opositoras, si se juzgan de mayor rendimiento electoral.

De modo que las Cámaras que no llegan a voltear Ministros esterilizan la acción de éstos y del Consejo, desinteresándose de sus iniciativas, salvo los asuntos de repercusión electoral, en que cada grupo parlamentario persigue sus propios intereses, halagando a los "poderes de hecho", grupos de presión, etc. Desde luego, en estos fenómenos influye la crisis de los grandes partidos políticos, cuya unidad es sólo aparente y no dura más allá de las elecciones. Después, cada fracción persigue sus fines propios.

De este estado de cosas resulta la incoherencia de la gestión de los poderes políticos y la dilución de la responsabilidad electoral de los partidos gobernantes, porque un grupo de éstos siempre trata de eludir el desgaste y la impopularidad que resultan de ciertas medidas gubernativas, para tratar de ganar el favor del electorado en elecciones futuras. De todo esto resulta también una falta de claridad y de limpieza en el juego, que contraría las prácticas democráticas imperantes en los países modelos de civismo, como Inglaterra.

El control de la oposición desde dentro del Ejecutivo (hay tres Consejeros en nueve, que pertenecen a dos tendencias opositoras), es otra característica vinculada a nuestra historia, en la que no había rotación de partidos desde hace mucho tiempo, hasta que se produjo el cambio de 1958. Esto contribuye a debilitar al Ejecutivo, con detrimento de su eficiencia. Consideramos preferible un régimen como el inglés, con mayorías definidas en el Parlamento y con Ejecutivo partidario, homogéneo, y responsabilidad democrática clara, de todos, ante el cuerpo electoral. En nuestro país siempre tienen los gobernantes alguien a quien culpar de que no los deja gobernar, ya sea de su propio partido o del ajeno. El país sufre las consecuencias.

Entendemos que el mismo fenómeno se ha producido bajo el gobierno de cada uno de los partidos tradicionales, en los dos últimos períodos gubernativos.

C) EL NEOPARLAMENTARISMO BRASILEÑO

IX) ANTECEDENTES DOCTRINARIOS REMOTOS DE LA REFORMA BRASILEÑA. LA PREDICA PARLAMENTARISTA, TENDIENTE A LIMITAR LA OMNIPOTENCIA PRESIDENCIAL

Previamente al ordenamiento sistemático de la última reforma constitucional brasileña, dictada de improviso, por causas accidentales, conocidas, queremos recordar que numerosos publicistas del Brasil han propiciado en su país la implantación del régimen parlamentario, para limitar la "omnipotencia presidencial". De modo que la reforma tiene, por lo menos, concordancias doctrinales apreciables, ya que no estuvo precedida de adecuado debate público previo ni de plebiscito.

RAÚL PILLA, hace ya veintiocho años, en el prefacio, escrito en 1933, para un libro de *Fay de Acevedo* (87) expresaba que la opinión unánime entendía que el régimen instaurado en 1891, "fué el despotismo presidencial plenamente caracterizado". Se declaraba partidario de la doctrina defendida por el autor, quien aconsejaba un parlamentarismo "racionalizado" para evitar la excesiva agitación parlamentaria.

En 1946 insistió *Pilla*, como constituyente, en su prédica favorable al régimen parlamentario de gobierno. Numerosas publicaciones recogen su esfuerzo en ese sentido (89).

PAULO BROSSARD se ha ocupado del tema en varios trabajos muy eruditos (90). La lucha del ilustrado parlamentario

(87) FAY DE AZEVEDO, *Democracia e parlamentarismo*, Porto Alegre, 1934, págs. 6 y 7.

(88) FAY DE AZEVEDO, *cit.*, capítulo VI, págs. 109 y sigts.

(89) RAÚL PILLA, *Pretensos defeitos do sistema parlamentar de governo*, Río de Janeiro, 1946; *Pe'o parlamentarismo*, Río de Janeiro, 1946; *Presidencialismo, parlamentarismo e democracia*, Río de Janeiro, 1946; *Sistema parlamentar nos Estados*, Río de Janeiro, 1947, conferencia pronunciada en San Pablo.

(90) PAULO BROSSARD DE SOUSA PINTO, *En torno da emenda parlamentarista*, Porto Alegre, 1949; *Presidencialismo e parlamentarismo na ideologia de Rui Barbosa*, Porto Alegre, 1949; *Federação e parlamentarismo*, en t. II, págs. 702 y sigts. de los Anales del Congreso Jurídico Nacional Conmemorativo del cincuentenario de la Facultad de Derecho de Porto Alegre, 1951.

Pilla ha sido difícil y tenaz, pues ha chocado con sofismas y prejuicios diversos (91), que ha combatido adecuadamente.

Hemos podido informarnos de tres tentativas de reforma gubernativa —de tipo parlamentario— promovidas, después de la vigencia de la Constitución de 1946, por dicho legislador brasileño (92).

1º La enmienda proyectada en 1948, rechazada por la Comisión, con dictamen del relator diputado *Alfonso Arinos*, catedrático de Derecho Constitucional.

2º Reelaborada, en 1952, la aceptó la Comisión, pero reiterado el informe de *Arinos* fué rechazada en plenario.

3º Logró *PILLA* reabrir la discusión del asunto en 1954 (enmienda constitucional 15-54) con un proyecto que reunió "176 firmas, lo que representa, por sí solo, visible progreso de la "idea parlamentarista entre nosotros" (93).

El proyecto regulaba en detalle el procedimiento de censura y la disolución, para evitar los riesgos de inestabilidad política, que generalmente se imputan al parlamentarismo.

La última enmienda fue rechazada por tres votos contra dos, porque, según el relator, "el clima brasileño era completamente adverso a la sustitución de la estructura presidencial por la parlamentaria" (94); pero, años más tarde, ha influido visiblemente en la reforma que acaba de sancionarse, que tiene algunos artículos casi iguales, otros exactamente iguales y algunas soluciones de detalle diferentes, pero se inspira en análogas preocupaciones de "racionalización" y "estabilidad" que el proyecto *Pilla*, cuya técnica adopta en lo fundamental. No ha sido, pues, vana la consecuente tenacidad del renombrado legislador riograndense, en su lucha por implantar en su país el régimen parlamentario de gobierno.

(91) Como la pretendida incompatibilidad del parlamentarismo con la federación y el contralor judicial de constitucionalidad de las leyes.

(92) A. MACHADO PAUPERIO, *Presidencialismo, parlamentarismo e governo colegial*, Río de Janeiro, 1956, pág. 83.

(93) *Op. cit.*, págs. 84 y 140-142, donde lucen las firmas correspondientes.

(94) MACHADO PAUPERIO, *cit.*, pág. 87.

X) EL NUEVO REGIMEN GUBERNATIVO BRASILEÑO

SUMARIO

1º) *El Presidente de la República*: a) Elección y duración. b) Irresponsabilidad político-parlamentaria. Responsabilidad político-penal. c) Competencia. Refrendo ministerial necesario. 2º) *El Consejo de Ministros*, centro motor de la actividad gubernativa: Su investidura. Control parlamentario previo: a) Designación del Presidente del Consejo y aprobación por la Cámara de Diputados. Nombramiento del Consejo. b) Presentación del plan de gobierno por el Consejo de Ministros y su aprobación parlamentaria. c) Tercera etapa eventual. Ingerencia posible del Senado. Esto configura un régimen parlamentario democrático, moderno: gobierno de confianza de la mayoría parlamentaria y no ya meramente responsable ante ella. La delegación legislativa sólo se concibe en un régimen semejante. 3º) Control parlamentario permanente. Desinvestidura gubernativa. Regulación del procedimiento de censura. Su "racionalización", según el modelo republicano español de 1931. La moción de confianza. 4º) La disolución y convocatoria a nuevas elecciones. Arbitraje popular. 5º) Funcionamiento del Consejo de Ministros. Quorum. Posición preeminente del Presidente del Consejo. Concordancia con la Constitución uruguaya de 1934. 6º) Competencia especial del Presidente del Consejo. 7º) Normas complementarias y transitorias. Conclusiones.

1º) *El Presidente de la República*. Se mantiene la institución presidencial, pero con distinto carácter, no ya como titular único del Ejecutivo (95), sino como poder más simbólico que moderador, como Jefe de un Estado con régimen parlamentario (*que reina pero no gobierna*), similar al Presidente francés, bajo la IIIa. República.

Ahora (art. 1º) el Presidente sólo ejerce nominalmente el poder ejecutivo, porque éste "es ejercido por el Presidente de la República y por el Consejo de Ministros, cabiendo a éste la "dirección y responsabilidad de la política del gobierno, así como la administración federal" (art. 1º de la enmienda constitucional de 2 de setiembre de 1961, coincidente, en sustancia, con el art. 1º del último proyecto de *PILLA*, citado). Esta solución corresponde al concepto clásico del parlamentarismo, que supone la separación del elemento dinámico, el gabinete y, por

(95) El art. 78 de la Constitución de 1946 disponía: "El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República".

otro lado, de la *magistratura mayestática* tradicional, cuyo titular es irresponsable (monarca inglés) o bien el sustituto republicano, un *Presidente de la República*, por encima de la menuda lucha política (*au dessus de la mêlée*), identificado con los intereses generales y permanentes de la nación, con duración fija y sin responsabilidad político-parlamentaria.

a) *Elección y duración*. "El Presidente de la República será electo por el Congreso Nacional por mayoría absoluta de votos y ejercerá el cargo por cinco años" (art. 2º ley const. 2. IX. 61).

Este es un sistema de elección adecuado para obtener la selección de personalidades moderadas, alejadas de la militancia política intensa y banderiza. Además, no será fácil que este Presidente, que emana del Congreso, y por tanto cabe suponerlo identificado con las opiniones fundamentales imperantes en el mismo, pretenda oponerle al gabinete parlamentario, una política propia. De todas maneras, no podrá invocar un mandato popular directo, del que carece, pues su autoridad emana del Congreso.

Así se previenen los posibles choques que derivan de la erección de dos centros de poder político apoyados en el cuerpo electoral. Los peligros de *cesarismo* presidencial son obvios en tales circunstancias. El ejemplo de la Constitución de Weimar es aleccionador (96).

Por el art. 21 de las disposiciones transitorias se establece que el Vicepresidente electo el 3 de octubre de 1960 ejercerá el cargo de Presidente de la República, de acuerdo con el nuevo régimen, hasta el 31 de enero de 1966. De modo que el primer Presidente ha sido electo por la ley constitucional, votada por dos tercios de votos. No queremos ocuparnos aquí de lo político circunstancial, sino de lo institucional y permanente.

(96) Algunos juristas alemanes proclamaron con entusiasmo y esperanzas las ventajas de aquel sistema mixto, que a su juicio aunaba el principio presidencial con el parlamentario francés (Ver, por ejemplo, RADBRUCH, *Introducción a la ciencia del derecho*, Madrid, 1930, pág. 72).

b) *Irresponsabilidad político-parlamentaria. Responsabilidad político-penal*. Ninguna disposición impone, como es natural, responsabilidad político-parlamentaria al Presidente, que, por lógica, no puede tenerla, desde que no le compete la dirección de la política gubernativa. Por el contrario, normas expresas atribuyen esa responsabilidad al Consejo de Ministros (arts. 1º y 6º).

Tiene, en cambio, —como es normal en las Repúblicas,— *responsabilidad político-penal* en cuya virtud puede ser sometido a *impeachment* (el equivalente de nuestro juicio político).

"Art. 4º: El Presidente de la República, después que la Cámara de Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, declara procedente la acusación, será sometido a juzgamiento ante el Supremo Tribunal Federal por crímenes comunes, o ante el Senado Federal por crímenes funcionales". Concuerda con el art. 88 de la Constitución de 1946, la que agregaba, en un párrafo único, que declarada la procedencia de la acusación el Presidente quedaba suspendido. Concuerda con el art. 11 del proyecto *Pilla*.

El art. 5º enumera los llamados "crímenes funcionales" y dice que son los actos del Presidente que atenten contra: "I) La existencia de la unión. II) El libre ejercicio del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los poderes constitucionales de los Estados. III) El ejercicio de los derechos políticos, individuales y sociales. IV) La seguridad interna del país".

Son los cuatro primeros de los ocho casos que enumeraba el art. 89 de la Constitución de 1946. Concuerda con el art. 12 del proyecto *Pilla*.

c) *Competencia. Refrendo ministerial necesario*.

La competencia presidencial está fijada, principalmente, en el art. 3º, pero la larga lista de XVI incisos contiene, en su casi totalidad, poderes gubernativos, que el Presidente no puede ejercer por sí, sino con la dirección y responsabilidad política del gabinete. La intervención presidencial en estas materias será sólo formal, sin perjuicio de la posibilidad de aconsejar e influir, en forma discreta, en la medida de sus posibilidades, en

favor de las soluciones que repute más convenientes para su país. La importancia de esta gravitación, "metajurídica", dependerá, en cada caso, de la personalidad, prestigio y tacto del Presidente y de las circunstancias políticas del país. La historia nos enseña la influencia que ciertos monarcas, como la reina Victoria, han ejercido, en virtud de su experiencia en los asuntos del Estado, a pesar de la existencia del régimen parlamentario. No es imposible que algo similar ocurra en las Repúblicas.

La lista del art. 3º está inspirada en el art. 87 de la Constitución brasileña anterior y en el art. 9º del precitado proyecto *Pilla*.

Comentaremos algunas disposiciones, principales, del art. 3º.

"Nombrar al Presidente del Consejo y por indicación de éste de los Ministros de Estado, y exonerarlos cuando la Cámara de Diputados les retire la confianza" (I), es una competencia típica del Jefe de Estado en régimen parlamentario. Normalmente, cuando hay mayorías definidas y partidos organizados, como en Inglaterra, esta potestad es prácticamente reglada y conduce a resultados inevitables. En otras circunstancias la voluntad y la habilidad del jefe de Estado pueden concurrir a solucionar las crisis políticas. El gabinete se consolida a través de la figura del primer ministro, organizador del mismo y proponente de sus colegas, como en Inglaterra y como ya se practicó bajo el Imperio.

"Presidir las reuniones del Consejo de Ministros, cuando lo juzgue conveniente" (II, que concuerda con el núm. II del art. 9º del proyecto *PILLA*).

Esta solución viene también del parlamentarismo clásico. Podrá ser un medio hábil para que el Presidente se mantenga enterado de los principales asuntos públicos y pueda ejercer su influencia moral en las deliberaciones.

Del inciso III "Sancionar, promulgar y hacer publicar las leyes", debemos comentar que debió suprimirse la primera palabra, que no corresponde en régimen republicano. Pero el error no es nuevo. Viene arrastrándose desde la Constitución repu-

blicana de 1891, que dejó, mal, para el Presidente, un poder que estaba bien para el Emperador en la Constitución de 1824 (97).

Del inc. IV, debemos señalar que reduce de dos tercios a tres quintos de legisladores presentes, en sesión conjunta de ambas Cámaras, los votos necesarios para levantar el veto a un proyecto de ley. Esta reforma coincide con la uruguaya de 1918. El art. 138 de nuestra constitución vigente (que procede del 62 de 1918) también establece la mayoría de tres quintos en vez de los dos tercios que exigía el art. 64 de 1830, de acuerdo con la Constitución norteamericana.

En el inciso X se ha introducido una modificación al proyecto *Pilla* (XI) y a la Constitución anterior, que se explica por las circunstancias del momento, en que se gestó la reforma. Es una aclaración que estaba implícita en la naturaleza del régimen parlamentario:

"Ejercer, a través del Presidente del Consejo de Ministros, el comando supremo de las fuerzas armadas". Este comando superior de las fuerzas armadas, que incluye la dirección política de las operaciones militares (98) se ejerce por el Presidente en el régimen presidencial, del tipo americano, y por el Primer Ministro en régimen parlamentario. Nadie duda de que eran *Clemenceau*, o *Churchill*, quienes realmente mandaban los ejércitos franceses, o ingleses, en guerra, aún, cuando lo hicieran en nombre de la nación francesa, representada por el Presidente, o en nombre de su Majestad el Rey, de quien son las fuerzas armadas, según el inofensivo lenguaje medioeval que se conserva en la democrática Gran Bretaña. Eso es lo normal. Se trata de materia de alta política nacional que debe ser conducida por quien es responsable de esa política. De nuevo pasamos sobre lo episódico y miramos lo sustancial y permanente.

No está demás, sin embargo, que recordemos que cuando un militar es Jefe de Estado, reivindica hasta el mando directo.

(97) REAL, *El concepto de sanción de la ley*, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, t. I, 1950, págs. 529-531.

(98) REAL, *La declaración de guerra y sus efectos en el derecho público interno*, Revista de Derecho Público y Privado, t. XXV, págs. 15 a 18.

El Presidente *Mac Mahon* obtuvo que en el inc. 3º del art. 3 de la ley de 25 de febrero de 1875 (“*Il dispose de la force armée*”) no se agregase la restricción “sin poder mandarla en persona”. Naturalmente esto no impidió que fueran los Premiers, y no los Presidentes, quienes ejercieran el mando superior.

Y *De Gaulle*, en la vigente Constitución de 1958, su Constitución, obtuvo esto: “El Presidente de la República es el jefe de los ejércitos. Preside los consejos y comités superiores de la defensa nacional”. Sin embargo, se sabe que en Francia hay Gabinete y Primer Ministro. Pero es un régimen circunstancial.

En el Brasil, en cambio, se ha cuidado de declarar que el comando de las fuerzas armadas se ejerce “a través del Presidente del Consejo”. Sean las que fueren las fórmulas literales o jurídicas, lo que importa, para que la democracia sea efectiva, es que haya verdadera subordinación de la autoridad militar al poder civil:

“En todo caso, encabezando el repertorio de las leyes fundamentales de un estado moderno, está la subordinación de la “autoridad militar al Poder civil y la separación radical de la “esfera de poder entregada a los militares y la que es entregada a los hombres de Estado” (99).

Cuando las fuerzas armadas se atribuyen un “poder moderador” supraconstitucional, de hecho, para aceptar o vetar gobernantes y regímenes institucionales, hay militarismo disfrazado, o, como se ha dicho, con frase aguda “democracia militar” (100).

(99) BARTHÉLEMY et DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1933, pág. 844. Conforme, ampliamente, LOUIS SMITH, *La democracia y el poder militar*, Buenos Aires, 1957.

(100) A. MACHADO PAUPERIO, *op. cit.*, pág. 88, siguiendo a ALBERTO DEODATO, dice que la originalidad, en América Latina, de la “democracia militar” brasileña, sería que, por regla general, las fuerzas armadas no coronan sus golpes armados con su ascensión al gobierno entregando el Poder Ejecutivo al elemento civil, de modo que no deja de ser juiciosa la afirmación, ya hecha por alguien, de que “las fuerzas armadas representan en el Brasil, el extravagante Poder Moderador que tuvimos en Pedro II”.

Refrendo ministerial necesario. “Art. 7º. Todos los actos “del Presidente de la República deben ser refrendados por el “Presidente del Consejo y por el Ministro competente como condición de su validez”. Es la solución general. Concuerda con el art. 38 de la Constitución francesa de 1946.

2º) *El Consejo de Ministros, centro motor de la actividad gubernativa.* Es el órgano más importante, políticamente, del Ejecutivo, pues le compete “la dirección y la responsabilidad de la política del gobierno y la administración federal” (art. 1º). Responde por ellas (art. 6º) y cada ministro individualmente por los actos que realice en el ejercicio de sus funciones.

Su investidura. Control parlamentario previo.

a) *Designación del Presidente del Consejo y aprobación por la Cámara de Diputados.* “Art. 8º. El Presidente de la República, someterá, en caso de vacancia, a la Cámara de Diputados, en el plazo de tres días, el nombre del Presidente del Consejo de Ministros. La aprobación de la Cámara de Diputados “dependerá del acto de la mayoría absoluta de sus miembros”.

Es natural que sea la *Cámara de Diputados* (como la de los Comunes) la que desempeñe el principal papel por ser la más democrática pues se compone de representantes del pueblo, electos por representación proporcional, de acuerdo con la población (arts. 56 a 58, Const. 1946), mientras que el Senado se compone de representantes de los Estados y del Distrito Federal, elegidos según el principio mayoritario (art. 60).

Si el propuesto es rechazado, se repite el procedimiento. El Presidente propone nuevos nombres dos veces más. “Si no es aceptado ninguno, corresponderá al *Senado Federal* indicar, por mayoría absoluta, el Presidente del Consejo, que no podrá ser ninguno de los rechazados” (parágrafo único del art. 8º).

En esta etapa el Senado interviene para evitar una interrupción del procedimiento. Esa posibilidad de sustitución debe estimular a evitar el evento.

Nombramiento del Consejo. Aprobado el Presidente del Consejo, corresponde nombrar a los Ministros, pues él es el encargado de formar gabinete (art. 3º inc. I). Que éste es el or-

den de proceder, se desprende del comienzo del art. 9º que ya supone nombrado el Consejo.

b) *Presentación del plan de gobierno por el Consejo de Ministros y su aprobación parlamentaria.* (Voto de confianza).

Art. 9º. El Consejo de Ministros, después de nombrado, comparecerá ante la Cámara de Diputados a fin de presentar su programa de gobierno. Parágrafo único. "La Cámara de Diputados en la sesión subsiguiente y por el voto de la mayoría de presentes, expresará su confianza en el Consejo de Ministros. Su negativa de confianza importará formación de nuevo Consejo de Ministros". Este sistema concuerda, en parte, con el de la IVª República francesa (Const. de 1946, reformada el 7 de diciembre de 1954, art. 45), que también requería voto de confianza en el gabinete, después de ser nombrado el Presidente (101). La principal innovación de 1954 fue la de hacer conocer la lista de miembros del gabinete, conjuntamente con el plan de gobierno, para que la Asamblea se pronunciase sobre el programa y la política. *En el sistema brasileño hay dos etapas parlamentarias: la investidura del Presidente y el voto de confianza al gabinete mediante la aprobación de su Plan. En el régimen francés había una sola y lo mismo ocurre en el italiano (art. 94 inc. 3º Const.).*

3ª etapa eventual. *Ingerencia posible del Senado.* El Senado puede oponerse a la composición del Consejo de Ministros dentro de las cuarenta y ocho horas de votada la moción de confianza y por el voto de dos tercios de sus miembros. Pero la Cámara de Diputados puede rechazar la observación del Senado, por mayoría absoluta, en su primera sesión (art. 10 y parágrafo 1º).

Este procedimiento de investidura y voto de confianza nos merece el siguiente comentario. A nuestro juicio configura un verdadero régimen parlamentario democrático moderno: gobierno de confianza de la mayoría parlamentaria y no ya meramente responsable ante ella. Precisamente destaca *Mirkine Guetzé-*

(101) Para la evolución del problema en Francia, ver CLAUDE POUTIER, *La réforme de la Constitution*, Recueil Sirey, 1955, pág. 109 y sigts.

vitich (102) que ese es el sentido de la democratización del parlamentarismo: "Es cierto que en el curso del siglo XIX, bajo la monarquía constitucional, el parlamentarismo es expresado "en el principio de la responsabilidad ministerial. Pero hoy su verdadera significación consiste en el poder de la mayoría de imponer su voluntad en la elección de los ministros. Es por ese poder de la mayoría, poder absoluto y único conforme a los principios de la democracia, que se expresa de una manera "adecuada el parlamentarismo moderno".

En el régimen de gobierno uruguayo puede haber reprobación a posteriori (censura) por la gestión cumplida, pero no hay necesidad de formular un plan de gobierno previo ni voto de confianza, según el plan a desarrollar. Antes de 1952 se requería que los Ministros contasen con apoyo parlamentario pero éste no se expresaba por actos formales. Ahora, ni ese apoyo se requiere expresamente, pero está implícito para el buen funcionamiento de la colaboración de poderes. En los hechos, la ambigüedad de situaciones que se crea por la presencia de *Ministros a quienes las Cámaras no voltean pero tampoco apoyan*, conduce a la ineficacia gubernativa, a la parálisis legislativa y a la dilución de la responsabilidad de los electos, ante el pueblo. La mala experiencia uruguayo nos hace preferir el sistema brasileño, mucho más claro, más limpio, y, a la postre, más democrático.

La delegación legislativa sólo se concibe en un régimen semejante al brasileño. Es en regímenes parlamentarios modernos y democráticos, como el inglés, que se concibe la práctica sistemática de la legislación delegada, pues ésta es preparada y aprobada por un gabinete que es a la vez el núcleo dirigente del Parlamento y que normalmente prepara la legislación ordinaria, mediante el monopolio de hecho de la iniciativa legislativa (103). Es por lo tanto natural que el art. 22, parágrafo úni-

(102) MIRKINE GUETZÉVITCH, *Les Constitutions Européennes*, t. I, 1951, pág. 69.

(103) MIRKINE GUETZÉVITCH, *op. cit.*, págs. 22-24; REAL, *Los decretos-leyes*, Montevideo, 1946, págs. 41 y sigts., 71 y sigts., etc.; J. LAFERRIERE, *La Législation déléguée en Angleterre et le contrôle de son exercice par le Parlement*, Etudes Mestré, Paris, Sirey, 1956, pág. 331; FRAGA IRIBARNE, *La delegación de facultades legislativas*, Revista de Derecho, Jurisprudencia

co, de la reforma brasileña haya previsto la delegación legislativa: "la delegación legislativa podrá ser admitida en la forma "de este artículo" (leyes por mayoría absoluta de los miembros de ambas ramas del Congreso).

3º) *Control parlamentario permanente. Desinvestidura gubernativa.* Los Ministros "dependen de la confianza de la Cámara de Diputados y serán exonerados cuando ella les fuere negada" (art. 11 con el 3, inciso I). Un gabinete realmente parlamentario no vive sin la confianza permanente del Parlamento. Pero como recibe un voto de confianza inicial se presume que sigue contando con esa confianza, mientras no se pruebe lo contrario. El voto de confianza inicial es una garantía para los parlamentos. Pero después de investido el gabinete, el valor institucional a defender es la estabilidad y autoridad del gobierno.

A ese fin tiende la regulación minuciosa del voto de censura en el *parlamentarismo "racionalizado"*, al que pertenece el régimen brasileño, como el proyecto Pilla.

Regulación del procedimiento de censura. Su "racionalización", según el modelo republicano español de 1931.

y Administración, t. 53, año 1955, Montevideo, págs. 123 y sigts.; CARLETON KEMB ALLEN, *Law and orders*, Stevens, and sons, 4ª ed., Londres 1950; JOHN E. KERSHELL, *Parliamentary supervision of delegated legislation*, The United Kingdom, Australia, New Zealand and Canada; Stevens and sons, Londres, 1960; ENZO LIGNOLA, *La delegazione legislativa*, Milán, 1956.

Estas ideas, propias del parlamentarismo democrático, no deben utilizarse para interpretar regímenes de separación de poderes, como el norteamericano, el argentino y el uruguayo, en los cuales la delegación del poder de hacer la ley no cabe, porque contraría las reglas expresas de distribución de la competencia. Por tanto no tenemos el agrado de compartir la tesis que sustenta la Dra. BEATRIZ F. DALURZO, *La delegación de facultades legislativas*, Boletín de la Biblioteca del Congreso, nº 81, Buenos Aires, 1960, págs. 46-57. Compartimos en cambio, la tesis *negativa* que sostuvo el Prof. LINARES QUINTANA en el *Segundo Congreso Argentino de Ciencia Política en 1960*. La Suprema Corte de Justicia uruguaya ha proclamado la inconstitucionalidad de la delegación legislativa en nuestro país, en total concordancia con las enseñanzas de la doctrina nacional y extranjera para regímenes de Constitución rígida y separación de poderes, que no la prevén expresamente, caso Nº 4892 de la Justicia Uruguaya, tomo XXXVIII, págs. 264-271, REAL, *Los decretos-leyes*, Montevideo, 1946, págs. 229-242.

La fórmula brasileña, de 1961, del art. 12 de la ley constitucional de reforma, exige tres requisitos coincidentes con otros tantos del art. 64 de la Constitución española de 1931:

a) *La moción de confianza* contra el Consejo, o *censura* contra un Ministro, debe ser presentada por cincuenta diputados como mínimo.

b) *Será discutida cinco días después de propuesta*, salvo circunstancia especial establecida en ley.

c) Y su aprobación depende "del voto de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados".

MIRKINE GUETZÉVITCH (104) pone este artículo de la Constitución española de 1931 como ejemplo de las tentativas "de reglamentar la estabilidad gubernativa, de combatir la inestabilidad ministerial".

La Constitución francesa de 1946 no adoptó tales exigencias. En su art. 50 apenas exigía: a) Votación un día franco después del depósito de la moción; b) escrutinio público; y c) mayoría absoluta de diputados de la Asamblea. Sólo la tercera condición coincide. La fórmula brasileña tiene más parecido con la del art. 49 de la Constitución francesa vigente, que también requiere: a) firma de la moción por la décima parte de los miembros de la Asamblea; b) votación cuarenta y ocho horas después; c) adopción por mayoría de los miembros que componen la Asamblea.

En el Uruguay el mecanismo es aún más pesado: 1º) Presentada la moción (no se exige número especial de proponentes) se cita a la Cámara respectiva con un *plazo no superior a cuarenta y ocho horas*. 2º) Aprobada por una Cámara, se cita a las dos a *Asamblea General* con no menos de cuarenta y ocho horas. Si no hay número se hace segunda convocatoria; y 3º) Si la *Asamblea General* emite un voto de *censura por mayoría absoluta de componentes*, renuncian los Ministros (art. 147 y 148 Const. del Uruguay).

Cuando se llegan a producir estas manifestaciones nadie puede dudar de que el repudio al Ministro o los Ministros cen-

(104) MIRKINE GUETZÉVITCH, *Les Constitutions Européennes*, t. I, 1951, pág. 32.

surados es real y definitivo y no el fruto deleznable de combinaciones circunstanciales o de apasionamientos momentáneos.

La moción de confianza. Esta, en cambio, tiene un trámite fácil. Pedida por el Consejo, se vota de inmediato y se aprueba por mayoría de presentes (art. 13). Es un arma ágil para consolidar la posición del Ministro y para disciplinar a la mayoría.

4º) *La disolución y la convocatoria a nuevas elecciones. Arbitraje popular.* La disolución, pieza esencial del sistema parlamentario, también se regula, en detalle, en el Brasil para que un acto tan grave sólo se dicte cuando sea indispensable para la armonía gubernativa y no por meros impulsos de cesarismo. Entre la facilidad inglesa (hoy teórica) para disolver, por un lado y la tradicional dificultad francesa (imposibilidad en el Uruguay), Brasil opta por una solución, lógica, de parlamentarismo racionalizado. Tiene la institución pero defiende, contra el gobierno, la estabilidad del parlamento como defendió, contra el parlamento, la estabilidad del gobierno, mediante una regulación racional.

El art. 14 condiciona la disolución a la comprobación previa de la imposibilidad de mantener el gabinete por falta de apoyo parlamentario exteriorizado en mociones de desconfianza opuestas a tres consejos, consecutivamente.

Se llama a elecciones dentro de noventa días y se nombra un Consejo de Ministros provisorio.

5º) *Funcionamiento del Consejo de Ministros. Quorum. Posición preeminente del Presidente del Consejo. Concordancia con la Constitución uruguaya de 1934.*

El Consejo de Ministros decide, por mayoría de votos, pero en los casos de empate, prevalece el voto del Presidente del Consejo (art. 15, concordante con el 23 del Proyecto Pilla, la solución del período imperial —según PIMIENTA BUENO— y la Constitución uruguaya de 1934, art. 176).

6º) *Competencia del Presidente del Consejo.* La reforma constitucional brasileña es fiel a la tradición verdadera del parlamentarismo, en cuanto destaca, debidamente, la importancia política y jurídica del cargo de Primer Ministro o Presidente

del Consejo, como encarnación *unipersonal* del gobierno de gabinete. El gabinete es el elemento dinámico por excelencia en el gobierno parlamentario y el Presidente del Consejo es su conductor, su cabeza visible, su responsable moral ante la opinión pública. La enorme importancia del cargo de Presidente del Consejo, en el Brasil, surge de la siguiente ordenación de sus competencias, un tanto dispersas en el nuevo texto constitucional, que comentamos:

A) ES CLARA SU POSICIÓN COMO JEFE DEL GABINETE.

1) *Propone los Ministros al Presidente* (art. 3º, I) *y la exoneración del Prefecto del Distrito Federal* (art. 3º, inc. XVI).

2) *Preside normalmente el Consejo*, como lo indica el nombre de su cargo, salvo que lo haga el Presidente de la República (art. 3º, II), en el que *su voto prevalece para desempatar* (art. 15). Esto y su calidad de proponente de los Ministros indica su papel directivo, de *leader*. Este papel surge de la aprobación parlamentaria previa del encargado de formar gabinete (art. 8º), que ya destaca su personalidad de antemano.

3) *Puede asumir la dirección* de cualquiera de los Ministerios (art. 19).

B) CONTROLA COMPLETAMENTE LAS FUNCIONES JURÍDICAS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA.

4) *Refrenda*, con el Ministro competente, todos los *actos presidenciales como condición de su validez* (art. 7). El Presidente de la República no puede, pues, hacer jurídicamente nada sin el conocimiento y la conformidad del Presidente del Consejo.

C) COLABORA EN LA FUNCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO.

5) *Centraliza la iniciativa legislativa: "tener la iniciativa de los proyectos de ley del gobierno"* (art. 18, inc. I). Es natural que sea el Presidente del Consejo, como *leader* que se supone a la vez de la mayoría parlamentaria, quien planifique las iniciativas legislativas, cuidando el orden de prelación, las prioridades, que aconseje el interés público.

6) *Participa personalmente en las deliberaciones del Congreso* (art. 16) cuando lo juzga necesario, sin perjuicio de la posibilidad de enviar a los respectivos Ministros y Sub-Secretarios (como representantes de los Ministros) (arts. 16 y 17, inc. 1º).

7) *Rinde las cuentas del Poder Ejecutivo*. Presenta la rendición de cuentas del ejercicio anterior, anualmente, dentro de los sesenta días siguientes a la apertura de sesiones legislativas (18, VI).

D) MANTIENE LAS RELACIONES EXTERIORES Y ORIENTA LA POLÍTICA EXTERNA.

Esta norma del art. 18, inc. II, reduce a sus verdaderos términos la competencia presidencial del art. 3º, inc. V: "Representar a la nación ante los Estados extranjeros". El Presidente tiene una representación meramente protocolar y formal, la clásica de los Jefes de Estado, en el derecho internacional, ya se trate del Rey de Inglaterra o del Presidente del Presidium del Soviet Supremo de la U.R.S.S. o el presidente de nuestro Consejo Nacional de Gobierno. Ante él se acreditan Embajadores, y recibe sus cartas credenciales. Representa al Estado, se le deben los honores y tiene las inmunidades correspondientes, cuando se encuentra de viaje oficial en país extranjero.

E) MANDA LAS FUERZAS ARMADAS.

Ejerce el comando de las fuerzas armadas que se atribuye nominalmente al Presidente, por tradición, pero éste sólo puede ejercerlo "a través del Presidente del Consejo de Ministros" (art. 3º, X). La Constitución francesa de 1946 también comedió al Presidente del Consejo "asegurar la dirección de las fuerzas armadas y la puesta en acción de la defensa nacional" (art. 47).

F) DECRETA EL ESTADO DE SITIO, de acuerdo con la Constitución (art. 18, IV).

G) DECRETA LA INTERVENCIÓN FEDERAL (art. 18, inc. V); y

H) EJERCE EL PODER REGLAMENTARIO (art. 18, inc. III).

Aquí se ha seguido el ejemplo de la Constitución francesa de 1946. Bajo las leyes de 1875, el encargado de ejecutar las leyes era el Presidente de la República, el que suscribía los reglamentos necesarios para su ejecución.

El art. 47 de la Constitución de 1946 dispuso en cambio: "El Presidente del Consejo de Ministros asegura la ejecución de las leyes".

Comentó ROLLAND. "Es pues ahora a él y no al Presidente "de la República que corresponde tomar las decisiones reglamentarias sobre el territorio metropolitano" (105).

De modo que el Presidente, a quien se le deja la rutinaria tarea de firmar los nombramientos para los cargos públicos federales, en forma legal y con las reservas estatuidas por la Constitución (art. 3º, inc. XIV), no suscribe, sin embargo, los *reglamentos*, verdadera legislación secundaria que puede tener gran importancia y que implica el establecimiento de normas generales y permanentes.

Es ésta una nueva y decisiva demostración del desplazamiento del centro gubernativo hacia el Presidente del Consejo.

Normas complementarias y transitorias. La reforma constitucional comentada contiene, además, disposiciones transitorias, que por su claridad no requieren mayor comentario.

Únicamente indicaremos que se prevé la estabilización de la reforma durante el actual período presidencial, pues se prevé la posibilidad de someter a plebiscito "el mantenimiento del sistema parlamentario o la vuelta al sistema presidencial", previa ley, votada por mayoría absoluta de miembros de cada Cámara, debiendo en tal hipótesis hacerse la consulta plebiscitaria nueve meses antes del término del actual período presidencial. La finalidad política de esta "congelación" del régimen parlamentario es obvia: impedir que vuelva el titular de la Presidencia, como gobernante plebiscitado, durante el actual período. Se abrirá una puerta para el retorno al presidencialismo, pero más tarde, cuando se haya olvidado la presente agitación y puedan ser otras las fuerzas y candidatos en pugna.

(105) ROLLAND, *Précis de droit administratif*, 1953, pág. 163.

Esto le crea un signo de *transitoriedad* a la reforma brasileña. Paradójicamente, quizás por ello mismo pueda ser durable, si es cierto que nada hay más durable que lo provisorio, como dicen los franceses. También fueron provisorias las leyes constitucionales francesas de 1875, que duraron sesenta y cinco años, toda la vida de la IIIª República, prácticamente.

CONCLUSIONES

1º) El régimen parlamentario de gobierno ha sido excepcional hasta ahora, en América Latina. Casi siempre fue híbrido (con Presidente electo, gobernante) e incompleto (sin disolución) y por tanto ilusorio e inaplicado en la práctica, cuando no inconstitucional y anárquico, como en Chile.

2º) Las experiencias latino-americanas de parlamentarismo, hechas en el pasado, en general han sido imperfectas y realizadas en condiciones jurídicas y político-sociales impropias para juzgar la viabilidad del sistema en la actualidad.

3º) La racionalización del parlamentarismo tiende a prevenir tanto la inestabilidad gubernativa como el posible abuso cesarista de las disoluciones. Dicha racionalización es inevitable cuando el sistema se implanta *ex-novo* por textos, sin previa preparación de las costumbres políticas.

4º) El parlamentarismo democrático moderno exige gobierno estable y políticamente fuerte, para coordinar la labor legislativa de la mayoría, indispensable para la imposición normativa de los principios del plan de gobierno del gabinete. Por tanto, la aprobación parlamentaria del *leader* encargado de formar gabinete y el voto de confianza previo, al Consejo formado y a su plan, son garantías adecuadas de la coherencia de rumbos en la gestión de los poderes políticos.

5º) El Consejo de Ministros, democráticamente investido, debe tener la efectividad, jurídica y política, de la dirección global de la cosa pública, de la que es responsable. La figura destacada del Presidente del Consejo encarna el factor unipersonal de dirección de los asuntos capitales de la comunidad.

6º) Sin perjuicio de las peculiares condiciones y preferencias de cada país, en cuanto a formas de gobierno, y con prescindencia de toda consideración política circunstancial, son técnicamente plausibles los ensayos de parlamentarización que aplican los principios puros y radicales del gobierno parlamentario democrático, moderno y racionalizado. De estos ensayos cabe esperar la difícil coordinación de la democracia y la eficacia.

No obstante, no debe olvidarse que la eficacia del gobierno contemporáneo depende, en gran parte, del sistema imperante de partidos políticos, sean cuales fueren las formas institucionales. Los factores dinámicos de la vida política son los partidos, los poderes de hecho, los grupos de presión. Las formas institucionales sólo sirven de cauce al desenvolvimiento de su acción; la regulan, hasta cierto punto, pero no pueden sustituir jamás su vitalidad, potencia y orientación creadora. La bondad de un gobierno seguirá dependiendo, siempre, en gran parte, de las virtudes cívicas de los gobernantes y del electorado, así como del estado de normalidad o perturbación del cuerpo social, que las fuerzas políticas reflejan.

ENMIENDA CONSTITUCIONAL BRASILEÑA DE 1961

CAPÍTULO I

DISPOSICION PRELIMINAR

Art. 1º. — El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República y por el Consejo de Ministros, correspondiendo a éste la dirección y la responsabilidad de la política del gobierno, así como la administración federal.

CAPÍTULO II

DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Art. 2º. — El Presidente de la República será elegido por el Congreso Nacional, por mayoría absoluta de votos, y ejercerá el cargo por cinco años.

Art. 3º. — Compete al Presidente de la República:

I) Nombrar al Presidente del Consejo de Ministros y, por indicación suya, los demás Ministros de Estado y exonerarlos cuando la Cámara de Diputados les retire la confianza.

II) Presidir las reuniones del Consejo de Ministros, cuando lo juzgue conveniente;

III) Sancionar, promulgar y hacer publicar las leyes;

IV) Vetar, en los términos de la Constitución, los proyectos de ley, considerándose aprobados los que obtuvieren el total de los tres quintos de los diputados y senadores presentes, en sesión conjunta de las dos cámaras;

V) Representar a la Nación ante los Estados extranjeros;

VI) Celebrar tratados y convenciones internacionales "ad referendum" del Congreso Nacional;

VII) Declarar la guerra después de autorizado por el Congreso Nacional o, sin esa autorización, en caso de agresión extranjera verificada en el intervalo de los períodos legislativos.

VIII) Hacer la paz, con autorización "ad referendum" del Congreso Nacional;

IX) Permitir, previa autorización del Congreso Nacional, o sin esa autorización en el intervalo entre los períodos legislativos, que fuerzas extranjeras transiten por el territorio del país o, por motivo de guerra, permanezcan en él temporariamente;

X) Ejercer, a través del Presidente del Consejo de Ministros, el comando de las fuerzas armadas;

XI) Autorizar a brasileños para aceptar pensión, empleo o comisión de un gobierno extranjero;

XII) Presentar mensajes al Congreso Nacional, en ocasión de la iniciación de las sesiones legislativas, exponiendo la situación del país;

XIII) Conceder indultos y conmutar penas, con audiencia de los órganos instituidos por la ley;

XIV) Proveer, en la forma legal y con las reservas establecidas en la Constitución, los cargos públicos federales;

XV) Otorgar condecoraciones y otras distinciones honoríficas en forma legal.

XVI) Nombrar, con aprobación del Senado Federal, y exonerar por indicación del Presidente del Consejo, al prefecto del Distrito Federal, y también nombrar y exonerar a los miembros del Consejo Nacional de Economía (art. 205, par. 1).

Art. 4º. — El Presidente de la República, después que la Cámara de Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, declare precedente la acusación, será sometido a juzgamiento por el Supremo Tribunal Federal por los crímenes comunes o por el Senado Federal en los crímenes funcionales.

Art. 5º. — Son crímenes funcionales los actos del Presidente de la República que atentaren contra la Constitución Federal y especialmente contra:

- 1) La existencia de la Unión;
- 2) El libre ejercicio de cualquiera de los poderes constitucionales, de la Unión o de los Estados;
- 3) El ejercicio de los poderes políticos, individuales y sociales;
- 4) La seguridad interna del país.

CAPÍTULO III

DEL CONSEJO DE MINISTROS

Art. 6º. — El Consejo de Ministros responde, colectivamente, ante la Cámara de Diputados por la política del gobierno y por la administración federal, y cada ministro de Estado, individualmente, por los actos que realiza en el ejercicio de sus funciones.

Art. 7º. — Todos los actos del Presidente de la República serán refrendados por el Presidente del Consejo y por el ministro competente, como condición de su validez.

Art. 8º. — El Presidente de la República someterá, en caso de vacancia, a la Cámara de Diputados, en el plazo de tres días el nombre del Presidente del Consejo de Ministros. La aprobación de la Cámara de Diputados dependerá del acto de la mayoría absoluta de sus miembros;

Parágrafo único. — Negada la aprobación, el Presidente de la República deberá, en igual plazo, presentar otro nombre. Si también éste fuera rechazado, presentará en el mismo plazo otro nombre. Si ninguno fuera aceptado, corresponderá al Senado Federal, indicar, por mayoría absoluta de sus miembros el Presidente del Consejo, que no podrá ser ninguno de los rechazados.

Art. 9º. — El Consejo de Ministros, después de nombrado, comparecerá ante la Cámara de Diputados a fin de presentar su programa de gobierno.

Parágrafo único. — La Cámara de Diputados, en la sesión siguiente, y por el voto de la mayoría de los presentes, ex-

presará su confianza al Consejo de Ministros. La negativa de la confianza impone la formación de un nuevo Consejo de Ministros.

Art. 10. — Votada la moción de confianza, el Senador Federal, por el voto de dos tercios de sus miembros, podrá, dentro de cuarenta y ocho horas, oponerse a la composición del Consejo de Ministros.

Parágrafo único. — El acto del Senado Federal podrá ser rechazado, por la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, en la primera sesión.

Art. 11. — Los ministros dependen de la confianza de la Cámara de Diputados y serán exonerados cuando ésta les sea negada.

Art. 12. — La moción de desconfianza contra el Consejo de Ministros o de censura a cualquiera de sus miembros, sólo podrá ser presentada por cincuenta diputados como mínimo, y será discutida y votada, salvo circunstancia excepcional establecidas en la ley, cinco días después de propuesta, dependiendo su aprobación del voto de la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados.

Art. 13. — La moción de confianza pedida a la Cámara de Diputados por el Consejo de Ministros será votada inmediatamente y se considerará aprobada por el voto de la mayoría de los presentes.

Art. 14. — Verificada la imposibilidad de mantenerse el Consejo de Ministros por falta de apoyo parlamentario, comprobado en mociones de desconfianza, opuestas consecutivamente a tres consejos, el Presidente de la República podrá disolver la Cámara de Diputados, convocando a nuevas elecciones que se realizarán en el plazo máximo de noventa días a las que podrán concurrir los parlamentarios que hayan integrado los consejos disueltos.

Parágrafo 1º. — Disuelta la Cámara de Diputados el Presidente de la República nombrará un Consejo de Ministros con carácter provisional.

Parágrafo 2º. — La Cámara de Diputados volverá a reunirse, de pleno derecho, si las elecciones no se realizaran en el plazo fijado.

Parágrafo 3º. — Corresponderán al Senado Federal, en tanto no se instale la nueva Cámara de Diputados, las atribuciones del art. 66, números III, IV y VII de la Constitución.

Art. 15. — El Consejo de Ministros resuelve por mayoría de votos. En los casos de empate, prevalecerá el voto del Presidente del Consejo.

Art. 16. — El Presidente del Consejo de Ministros puede participar en los debates de cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional.

Art. 17. — En cada ministerio habrá un Subsecretario de Estado, nombrado por el Ministro con aprobación del Consejo de Ministros.

Parágrafo 1º. — Los subsecretarios de Estado podrán comparecer a cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional y a sus comisiones como representantes de los respectivos ministerios.

Parágrafo 2º. — Dimitido un Consejo de Ministros, y en cuanto no se constituya el nuevo, los subsecretarios de Estado responderán por el funcionamiento de sus respectivos ministerios.

Art. 18. — Compete al Presidente del Consejo de Ministros.

I) Tomar la iniciativa en los proyectos de ley del gobierno;

II) Mantener relaciones con los países extranjeros y orientar la política externa;

III) Ejercer el poder reglamentario;

IV) Decretar el estado de sitio con las limitaciones de la Constitución;

V) Decretar y ejecutar la intervención federal en la forma de la Constitución;

VI) Presentar anualmente al Congreso Nacional, dentro de los sesenta días de iniciadas las sesiones ordinarias, las cuentas del ejercicio anterior.

Art. 19. — El Presidente del Consejo podrá ejercer cualquiera de los ministerios.

CAPÍTULO IV

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Art. 20. — La presente enmienda denominada acto adicional, entrará en vigor en la fecha de su promulgación por las mesas de la Cámara de Diputados y del Senado Federal.

Art. 21. — El Vicepresidente de la República elegido el 3 de octubre de 1960, ejercerá el cargo de Presidente de la República en los términos de este acto adicional, hasta el 31 de enero de 1966; prestará juramento ante el Congreso Nacional y en la misma sesión, indicará a la aprobación de éste el nombre del Presidente del Consejo y la composición de primer Consejo de Ministros.

Parágrafo único. — El Presidente del Congreso Nacional señalará día y hora en el mismo acto, para la toma de posesión por el Presidente de la República, Presidente del Consejo de Ministros y Consejo de Ministros.

Art. 22. — La organización del sistema parlamentario de gobierno ahora instituido podrá ser completada mediante leyes votadas, en las dos casas del Congreso Nacional, por la mayoría absoluta de sus miembros.

Parágrafo único: La legislación delegada podrá ser admitida por ley votada en la forma de este artículo.

Art. 23. — Queda extinguido el cargo de Vicepresidente de la República.

Art. 24. — Las constituciones de los Estados se adaptarán a ley determine, y que no podrá ser anterior al término del mandato al sistema parlamentario de gobierno, en el plazo que la

dato de los actuales gobernadores. Quedan igualmente respetados, hasta el término, los demás mandatos federales, estaduais y municipales.

Art. 25. — Una ley aprobada por el quorum fijado por el art. 22 podrá disponer la realización de un plebiscito que decida el mantenimiento del sistema parlamentario o el regreso al sistema presidencial, debiéndose hacer, en esta hipótesis, la consulta plebiscitaria nueve meses antes del término del actual período presidencial.

EPÍLOGO:

EL PRINCIPIO DEL FIN DEL NEOPARLAMENTARISMO EN EL BRASIL

En el momento en que se imprime este trabajo (setiembre de 1962) hace apenas un año que fue redactado y muy poco más de que entró en vigencia la enmienda constitucional brasileña de 1961. Sin embargo ya se sabe que esta reforma no logró la estabilidad política ni la paz social en el Brasil. Y, lo que es más importante, tras un penoso proceso político, formalmente regular pero tan tempestuoso como fue el de su implantación, ya se ha abierto el camino hacia la rápida abolición, plebiscitaria, del parlamentarismo y el retorno al arraigado y temido régimen presidencial brasileño.

Si bien la reforma de 1961 fué dictada en la forma prevista por la Constitución para su enmienda, por mayoría especial del Congreso, nadie ignora que tan sorpresivo cambio fué el fruto de las presiones militares, navales (y de órganos periodísticos, etc., integrantes de cadenas de "comunicación en masa"), ejercidas sobre una mayoría parlamentaria que tampoco simpatizaba con el Vice-Presidente electo que debía asumir la presidencia de la República, por renuncia del titular, Quadros.

El partido político del Vicepresidente no tenía mayoría en el Congreso. La aceptación de la reforma que le privaba de sus poderes gubernativos fué el precio que debió pagar el Vicepresidente para poder asumir la Presidencia.

Esa ilegitimidad sustancial, originaria, de la reforma, de 1961, fué un factor de perturbación. El Vicepresidente, formalmente electo como Jefe de Estado parlamentario por el Congreso, se siguió sintiendo el electo por el pueblo para gobernar, indebidamente despojado de su oportunidad para hacerlo y para realizar su programa. No fué, en ningún momento, un Jefe de Estado situado au dessus de la mêlée, por encima de las querellas partidarias.

El Congreso, por otra parte, no vió en los integrantes de los Gabinetes sus propios delegados, para realizar la política de la mayoría parlamentaria, sino los colaboradores de la política presidencial, temida como izquierdista por los sectores de derecha y centro.

La pugna entre el Jefe de Estado y el Congreso se acentuó cuando el primero y su Gabinete reclamaron la pronta votación de una nueva enmienda que sometiera, a breve plazo, al voto popular, la abolición del parlamentarismo y el retorno al régimen presidencial.

La reforma, bien estructurada técnicamente, nació, pues, viciada en su legitimidad, sustancial, política. Pero, además estaba, obviamente, teñida de transitoriedad y personalismo.

El art. 25 de la enmienda de 1961 preveía un plebiscito sobre la vuelta al presidencialismo, que podía disponerse por ley, por el voto de la mayoría absoluta de componentes de cada Cámara.

Así se reconocía que esta reforma era un expediente circunstancial, pues se facilitaba su abolición. El personalismo negativo aparece en el mismo artículo, que establece la realización del plebiscito, en tal hipótesis, nueve meses antes del vencimiento del actual período presidencial, que concluye el 31 de enero de 1966 (art. 21). O sea que la vuelta al presidencialismo, encarada como posible, prevista y facilitada, se destinaba a otros eventuales titulares, sucesores del actual Presidente. El régimen parlamentario no estaba destinado a permanecer, sino sólo a limitar a un Presidente.

Es natural que estas orientaciones, tan circunstanciales y subjetivas, hayan restado estabilidad y prestigio a una reforma tan precipitada, impuesta, sin consulta popular alguna, por los representantes de la soberanía nacional.

El resultado de estos antecedentes fué que el Presidente, apoyado ahora por algunas de las fuerzas (armadas) que antes contribuyeron a disminuir la importancia política de su investidura, y mediante una hábil orquestación de huelga general, renuncia del Presidente del Consejo de Ministros, rumores de golpe de Estado, de intervenciones federales, etc., logró, a mediados de setiembre de 1962, la adopción de una nueva enmienda, por más de dos tercios de votos de las Cámaras del Congreso (art. 217, inc. 3º, Const. de 1946), que autoriza a realizar, en enero de 1963, el plebiscito sobre el retorno al presidencialismo. En esta consulta popular gravitarán, más que lo institucional, los factores personales y las circunstancias de crisis social y económica que hacen desear, a grandes sectores de la población brasileña, el gobierno fuerte y personal, para intentar la solución de los males, de estructura y coyuntura, que afectan la vida del país.

Mientras tanto ya se ha visto menoscabado el parlamentarismo, pues por la misma enmienda se confiere al dinámico Presidente Goulart "el poder de formar un gabinete provisional sin sanción de la Cámara" (telegrama de 15-IX-62, A. F. P., de Jean Jacques Faust, publicado en Montevideo, en los diarios de 16 de setiembre de 1962). Este nos parece "el principio del fin" de ensayo, tan inoportuno como jurídicamente bien estructurado, de neoparlamentarismo en el Brasil.

Se han confirmado, en 1962, las dudas que expresáramos en 1961, acerca de la viabilidad de la enmienda brasileña: ver párrafo final del capítulo VI del trabajo que antecede.