

CAGNONI — LORENZO — KORZENIAK

LAS REFORMAS
A LA CONSTITUCIÓN
(1996)

— I —



ÍNDICE

Presentación de la Colección	5
Prólogo	7
Palabras inaugurales, por Editorial Universidad	9
Antecedentes y contenido de las reformas	
<i>José Aníbal Cagnoni</i>	11
Descentralización	
<i>Susana Lorenzo de Viega Jaime</i>	19
Relaciones Poder Legislativo - Poder Ejecutivo	
<i>José Korzeniak</i>	31

Relaciones

Poder Legislativo - Poder Ejecutivo

José Korzeniak

Agradezco que se me haya invitado a participar de esta jornada. Se repite un episodio ocurrido cuando se dictó la Constitución de 1967, en donde también se organizó en el Paraninfo una especie de ciclo donde distintos profesores trataban los temas objeto de aquella reforma que fue de mucho más envergadura que ésta, y también me tocó el tema de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

La expresión «relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo» en general, en los manuales de Derecho Constitucional es utilizada prácticamente como un fundamento o un criterio para hacer una de las clasificaciones de las formas de gobierno: gobiernos parlamentarios y gobiernos presidenciales, en el relato clásico se agrega el gobierno convencional, del cual hoy no existen ejemplos prácticos en el mundo, aunque subsiste como ejemplo teórico el suizo.

De manera que eso es lo que evoca en la mente de los cultores de Derecho Constitucional la expresión «relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo». Y para ser más concretos, en términos numéricos la Constitución Uruguaya evoca el tema en los artículos 147 y 148 allí donde se estudia la posibilidad de que se censure a los ministros, de que eventualmente haya una disolución de las cámaras con un llamado a elecciones anticipadas.

Ese es uno de los enfoques. En términos ya de hacer un marco teórico más completo que puede intentarse para hablar de las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, si nos quedáramos en eso prácticamente de lo que habría que hablar en esta brevísima charla que prometo cumplir en el tiempo asig-

nado, sería de un mecanismo añadido en el artículo 174 al final, por el cual el Presidente de la República puede presentar y pedir el voto de confianza para su gabinete a la Asamblea General. Prácticamente ese sería el único punto del que habría que hablar en esta reforma.

Pero un marco teórico un poco más completo muestra que la expresión «relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo» no sólo tiene que ver con la opción entre sistema parlamentario y sistema presidencial, es decir con la opción de que haya o no posibilidades de elecciones anticipadas, censuras, disolución de cámaras, que son algunos de los mecanismos que caracterizan a los sistemas parlamentarios, sino también la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en otros aspectos, por ejemplo, en materia de legislación. El Poder Ejecutivo se relaciona con el Poder Legislativo cuando inicia un proyecto de ley, o cuando como se dice popularmente, luego que la ley es sancionada por el Parlamento, cuando la veta (la objeta o la observa). Y todavía podríamos encontrar algún otro aspecto, y entonces ahí sí, en ese aspecto vamos a encontrar algunas modificaciones importantes; todavía podríamos ver que el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, en cualquier sistema parlamentario o presidencial, o mixto, pueden relacionarse con algunos mecanismos de control, por ejemplo, determinadas venias, como dice la Constitución, es decir autorizaciones o aprobaciones que algunas veces el Parlamento debe dar, o algún órgano parlamentario debe dar al Poder Ejecutivo, por ejemplo para designaciones de miembros de la Suprema Corte de Justicia o del Tribunal de lo Contencioso o de la Corte Electoral, donde se designan por el propio Parlamento aunque haya algún tipo de relaciones, generalmente «extraparlamentarias» en esta materia.

Y todavía, finalmente, **podremos hacer un tercer enfoque** para darle un marco didáctico a la cuestión, que podría estar determinado por un estudio del equilibrio entre estos dos poderes, es decir, si el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tienen más o menos facultades en esta reforma.

Cualquiera de estos tres enfoques están muy íntimamente vinculados. Yo los separo a los efectos de la facilidad expositiva. Y todavía podríamos también, pero entonces nos estamos saliendo de lo que entiendo es nuestra misión, mirar todo esto de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo a través de la Constitución y de la reforma constitucional reciente que es el motivo de esta jornada o a través de las consecuencias que tienen para estas relaciones las que se producen a nivel político y no por los textos, ni incluso por la interpretación de las

normas, porque estas normas producen o pueden producir un cambio, estas relaciones pueden producir cambios en las relaciones que se traban entre estos dos poderes a través de los Partidos.

Es notorio, y esto pertenece más ya a la politicología, que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo además de las relaciones que se pueden leer en la Constitución tienen relaciones a través de los Partidos que tienen el Poder Ejecutivo y que integran el Poder Legislativo

Obviamente sobre este **cuarto enfoque** no voy a hacer ninguna referencia. Me parece interesantísimo pero en cierto modo está fuera del Derecho Constitucional, y yo interpreto que es en ese carácter que he sido invitado a esta jornada.

Quiero decir algo para poder ser muy breve y porque además lo siento así.

He leído muy cuidadosamente un excelente trabajo del Profesor Cagnoni que está en la Revista de Derecho Público en el Número 10 (febrero 1997), que se titula «Primeras consideraciones acerca de las reformas a la Constitución» y quiero decirles que justamente el capítulo que dedica a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, creo es el más completo aunque sea una especie de trabajo introductorio sobre el tema. De manera que la cantidad de omisiones que van a tener ustedes no sólo por razones de tiempo —acaso limitaciones de otra índole— allí las pueden subsanar, por lo menos para las primeras reflexiones.

Yo les diría que la mayor utilidad existiendo ya ese comentario del Dr. Cagnoni, la mayor utilidad, repito, que yo podría aportar en una consideración de éstas es una especie de relato de cómo se discutió y qué se dijo respecto de cada una de estas disposiciones, porque para bien o para mal, participé de todas esas discusiones previas, o sea las que se hicieron a nivel extraparlamentario, entre partidos políticos, y luego en la Comisión Especial de reforma constitucional, que se nombró en el Senado para tratar el proyecto.

De manera que quizás ese enfoque fuera más útil, pero eso me llevaría mucho tiempo. Con unas cuantas horas podría hacer una síntesis y no sería mucho lo que habría para decir, pero un relato descriptivo de todo lo que se dijo, de todo lo que dijimos acertada o equivocadamente, sería útil porque es un indicador de valor relativo que tiene que ver con la intención o espíritu de las normas, y todos ustedes saben que hay todo un problema para determinar cuál es el rango que debe asignarse a los antecedentes en materia de interpretación de la Constitución, tema en el que no estamos de acuerdo todos los constitucionalistas. Me parece que podría

haber un principio de acuerdo en que por lo menos esos antecedentes son indicios interpretativos orientadores.

Como no hay tiempo, quizás algún día se puede hacer ese relato, en todo caso se puede leer las versiones tanto de Comisión como de Plenario, vamos a tratar de hacer una descripción muy breve de estas reformas.

En primer lugar, en cuanto al enfoque de las relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo mirado como determinante de la forma de gobierno, parlamentaria o presidencial, ¿qué se hace?, ¿se avanza hacia el parlamentarismo o se avanza hacia el presidencialismo?

Acá chocamos con un primer inconveniente, que hasta ahora en el país nunca se ha podido arreglar entre el lenguaje de los politólogos y el lenguaje de los juristas.

¿Cuál es el sistema que tenemos? ¿Es parlamentario, es presidencialista, es mixto, es más parlamentario que presidencialista...?

Yo creo que debemos volver a Vaz Ferreira que tantas cosas nos enseñó: no nos hagamos cuestiones de palabras.

En teoría, en teoría jurídica, en lo que dicen los artículos 147 y 148, está prevista una serie de mecanismos propios del sistema parlamentario o de un parlamentarismo racionalizado, neoparlamentarismo quizás, según las expresiones que se difundieron después de la tercera década de este siglo.

Y ¿por qué? ¿Porque qué es un sistema parlamentario?

Dejemos de lado la posibilidad de mil definiciones; un sistema parlamentario es un sistema en el cual un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de cierta intensidad no solucionable por vía de una negociación, se soluciona mediante una elección anticipada, en la cual por lo tanto es el pueblo el que decide quién tiene razón.

Esta es la esencia, en una descripción muy sintética, del sistema parlamentario.

Y está previsto eso, más o menos en los artículos 147 y 148. Allí hay censura a los ministros, posibilidad de que caigan, posibilidad de que hayan elecciones anticipadas. Pero los politólogos dicen, y con razón, ¿cuándo han funcionado en la práctica, cuándo han operado estos artículos en el Uruguay? Nunca. Nunca.

Hubo una vez, una vez sola en la historia, una censura a un ministro, y tuvo la característica que fue hecha por una mayoría tan grande que impedía, porque así lo marcan esos artículos, impedía que el Ejecutivo desencadenara el proceso de elecciones anticipadas, disolviendo las cámaras. De manera que no funcionó nunca.

Nunca hubo una elección anticipada en el sentido previsto por estos artículos. Por lo tanto, los juristas cuando decimos allí hay parlamentarismo muy especial, tenemos razón; pero cuando los politicólogos —vieron que digo politicólogos y no politólogos, sigo a Burdeau que está en lo cierto— dicen «pero funciona como un sistema presidencial» también tienen razón porque miran el funcionamiento real del sistema político y de ese mismo sistema constitucional que opera sin disolución de cámaras por tanto sin llamado a elecciones anticipadas.

No nos hagamos, pues, un conflicto de palabras.

Digamos: en la Constitución está previsto una forma de parlamentarismo muy peculiar pero en la práctica política, sin que se haya violado la Constitución, no han operado esos mecanismos y, entonces, creo que podemos dejar de lado la discusión de la etiqueta del sistema.

Sí es cierto que si llamamos teóricamente sistema neoparlamentario, al que tiene la Constitución Uruguaya, y que sigue siendo después de la reforma el mismo, tenemos que destacar dos espectaculares diferencias con un parlamentarismo más o menos típico.

La primera es que el Jefe del Ejecutivo en nuestro país es, a la vez, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y los sistemas parlamentarios, una de las características que tienen es que eso recae en dos figuras distintas, pertenecen a personas físicas distintas, a dos cargos. No es lo mismo el Jefe de Estado que el Jefe de Gobierno. Una afirmación del Profesor Cassinelli muy sutil permitiría sostener que la Jefatura de Gobierno la tiene el Consejo de Ministros, y la Jefatura de Estado el Presidente. De todas maneras mirándolo con un criterio más empírico que tampoco supone una diferencia con esa posición sino empíricamente, en la vida real del Uruguay el Presidente es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

Yo digo más, para mí, es más Jefe de Gobierno que Jefe de Estado. ¿Por qué?

Porque a diferencia de los jefes de Estado, de un Rey o de un Presidente de la República que son los jefes de Estado de los países parlamentarios, está elegido

junto con los diputados, con los senadores, con la gente que milita como dirigente partidario, es un militante de un partido. Su mandato tiene la misma duración que el mandato de los demás cargos, a diferencia de los jefes de Estado de cualquier sistema parlamentario.

Que se hayan investido por herencia como los reyes o por una elección, su mandato siempre es de distinta duración: el Presidente de los uruguayos, además, es un militante político que hace una carrera política y pelea su cargo político. Entonces, para mí, ésas son características que hacen predominar el carácter de Jefe de Gobierno en el Presidente sobre su carácter de Jefe de Estado. Por eso es **un alejamiento espectacular del sistema parlamentario.**

Y acá viene la **segunda diferencia enorme**: en un sistema parlamentario cuando hay una elección anticipada y el partido del Jefe de Gobierno la pierde, se va el Jefe de Gobierno y viene otro Jefe de Gobierno que pertenece al partido que ganó las elecciones anticipadas.

Y en el sistema uruguayo el Presidente de la República que en última instancia es quien dirige la política del Poder Ejecutivo, aunque perdiera una elección anticipada, que nunca se ha hecho en el país, pero digo, si se hiciera, aunque la perdiera, no tendría que cambiar.

Quiero decirles que este punto lo relato no para describir la Constitución vigente porque no es éste el objetivo de la conversación de ahora. Lo relato porque en el proceso de Reforma constitucional que arrancó con el proyecto de la maxi-reforma y ahora también en la recién votada, hubo intentos, algunos compartidos por distintas colectividades políticas de establecer un sistema parlamentario más cerca del parlamentarismo típico, pero siempre naufragaba cuando se hablaba de esa posibilidad, que incluía la separación entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.

Entonces lo que se incorporó fue la parte final del artículo 274 en donde es facultativo para el Presidente —facultativo, lo hace si quiere— presentar su gabinete a la Asamblea General y solicitar un voto de confianza. Como ustedes advierten de la simple lectura, el hecho de que sea facultativo, el hecho de que la decisión de la Asamblea no sea un debate, es simplemente un pronunciamiento, se le da o no se le da el voto de confianza; el hecho de que en un brevísimo plazo de 72 horas si no hay pronunciamiento se entiende que dio el voto de confianza, genera prácticamente una situación desde el punto de vista jurídico igual a la que tenemos hoy.

Incluso creo que una buena interpretación de este artículo 174, tal como estaba antes de la reforma permitía también, para verificar si los ciudadanos electos por el Presidente para Ministros contaban con apoyo parlamentario, permitía también que el Presidente los presentara y pidiera que la Asamblea hiciera un pronunciamiento.

Yo nunca compartí la interpretación de que eso no se podía hacer; no estaría impuesto —tampoco está impuesto ahora— porque es facultativo del Presidente hacerlo de modo que me parece que es una disposición que sólo políticamente puede tener algún efecto. La Historia lo dirá; en los fenómenos políticos, sociales y jurídicos, es la Historia la que va demostrando plenamente sus efectos, no se pueden prever de antemano como en un tubo de ensayo. Eso es notorio.

De manera que a lo mejor hay algún efecto político. Desde el punto de vista jurídico, repito, es una innovación irrelevante.

El texto, ese texto, fue redactado e insistido por el Dr. Gonzalo Aguirre. No tenía originalmente apoyo tampoco en el Partido Nacional. Un poco «a regañadientes» el Partido Nacional lo apoyó en su seno, y el Partido Colorado lo consideró más o menos irrelevante, y lo mismo los otros sectores políticos, el Frente Amplio, el Nuevo Espacio, y así quedó el texto.

Repito, en un examen más meditado, con más tiempo, podría imaginar algunos posibles efectos jurídicos tanto de la hipótesis de que el Presidente decidiera presentar su gabinete y pedir apoyo como la hipótesis de que decidiera no presentar su gabinete, o en la hipótesis quizás más interesante de indagar los efectos de que lo presentara, que decidiera presentarlo y la Asamblea le negara expresamente el voto de confianza, allí quizás habría que hacer un análisis pero no hay tiempo.

Veamos algunas otras modificaciones en ese esquema un poco estereotipado que hice para exponer, ya no respecto a la forma de gobierno, sino respecto a las relaciones del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en las relaciones que se producen con motivos de las leyes. Esto es un tema cuya trascendencia es discutible, el alcance de esa trascendencia incluso es discutible pero tuvo mucha espectacularidad durante el proceso previo a la reforma.

Notoriamente es exacto que se aumentan las facultades del Poder Ejecutivo en algunos aspectos concretos. Este era el otro, **el tercer enfoque** si se recuerda aquel marco teórico que planteé al principio. Y uno de los aspectos donde se aumentan digamos las facultades —la palabra «facultades» acá no sería técnica—

es la incidencia política del Poder Ejecutivo respecto del Poder Legislativo en el tema del trámite de elaboración de una ley hasta que ésta entra en vigencia. En primer lugar en materia de iniciativa legislativa. Ya la Constitución del 67 había establecido uno de los regímenes constitucionales donde hay más iniciativas exclusivas del Poder Ejecutivo. En el artículo 133 ustedes encuentran una lista de ese monopolio de iniciativas que permanece; en el artículo 86, inciso 2° de la Constitución encuentran otra lista que permanece, y además el proyecto aprobado en el plebiscito pasado, agrega algunas iniciativas privativas. Por ejemplo —hoy se trataron algunas referentes al aspecto de la descentralización— privativas en el sentido de exclusivas; hago esta aclaración terminológica porque autores como Barbagelata distinguían lo «privativo» de lo «exclusivo». Iniciativas que sólo pueden provenir del Ejecutivo. En materia de descentralización se establece alguna que no estaba y que hoy fueron estudiadas en la exposición anterior, en materia de creación de ministerios, en donde la ley establece los ministerios, no era tema de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo, ahora sí, ahora se establece esa exclusividad. Vean el artículo 174.

Luego durante el proceso de discusión de una ley, el reforzamiento de las facultades del Poder Ejecutivo pienso que no va a tener demasiada trascendencia práctica. Está fundamentalmente, repito, durante el trámite de discusión de las leyes declaradas de urgente consideración por el Poder Ejecutivo. Se produce fundamentalmente un acortamiento de los plazos de que disponen en ciertas circunstancias las cámaras, la segunda cámara y la Asamblea General para tratar dichas leyes de urgencia.

Digo que no creo que este punto concreto vaya a tener demasiada trascendencia práctica, porque la realidad de nuestro país hasta el presente ha mostrado que no hay leyes de urgencia en el sentido técnico de leyes con declaratoria de urgente consideración que hayan funcionado como tales. Yo veo que las leyes que han salido más rápidamente no han sido leyes declaradas de urgente consideración. Al contrario, las leyes consideradas de urgente consideración siempre han generado o problemas interpretativos o reacciones de algunos parlamentarios o hasta algún caso hay en que el propio Poder Ejecutivo se arrepintió de haberlo declarado de urgente consideración. De modo que en ese aspecto no creo que vayan a tener demasiada trascendencia práctica. De cualquier manera el objetivo es manifiesto: reforzar las facultades del Poder Ejecutivo o en este caso, más bien, disminuir los plazos de que dispone el Parlamento para pronunciarse en el tema de las leyes de

urgencia, no en la primera cámara que permanece el mismo plazo, pero sí en la Asamblea General, en la segunda cámara y alguna otra modificación de detalle que hay por allí. Esto está en el artículo 168 numeral 7, en la parte referida a los plazos para el trámite de las leyes declaradas de urgente consideración.

Pienso que en cambio hay una modificación sí muy significativa en el tema de la etapa posterior a la sanción de una ley por el Parlamento. Uso la palabra sanción en el sentido más aceptado por la Doctrina o sea cuando las dos cámaras han aprobado la ley.

Es decir en la etapa en la cual el Poder Ejecutivo se opone a una ley, poniendo objeciones u observaciones. Este fue uno de los temas realmente muy polémico durante la campaña que precedió al plebiscito. El tema del aumento de facultades para el Poder Ejecutivo o mirado desde el punto de vista del Parlamento su disminución —vamos a llamarle de poderes, que yo no lo estoy vinculando al tema del presidencialismo o parlamentarismo, quiero volver a aclarar eso, me parece que esa distinción no está directamente relacionada a esto—.

Puede haber un sistema parlamentario donde el Poder Ejecutivo disponga realmente de poderes muy importantes, más!!! Creo que el sistema parlamentario bien entendido es un sistema que asegura al Poder Ejecutivo un funcionamiento muy fluido y muy potente si tiene un partido político más o menos disciplinado que le da facultades para actuar rápidamente, más que en un sistema presidencial. Esta es una conclusión que no está impuesta por el orden jurídico, pero que es una posibilidad que sea una consecuencia del orden jurídico. Pero acá estamos viendo este otro enfoque: ¿qué ha pasado con los poderes del Parlamento, con los poderes del Legislativo?

Debajo de este problema que fue tan debatido hay en realidad, mirado el tema bien fríamente, una especie de manejo de valores. Es indudable que en el mundo moderno uno de los valores, vamos a decir, sin consideraciones positivas ni negativas, que está de moda, que está siempre en el tapete, es el tema de la «eficiencia». Entonces mucha gente sin proponerse deteriorar ni al Parlamento ni al Poder Ejecutivo el valor principal que los deslumbra es que el Estado funcione con eficiencia y para algunos la eficiencia consiste en que haya un Poder Ejecutivo que tenga realmente la posibilidad de que cuando impulse una política esa política no se vea nunca detenida por deliberaciones demasiado extensas del Parlamento.

Este valor es muy manejado y fue una de las inspiraciones de estas disposiciones es decir que en los antecedentes resulta que cuando se discutía sobre si dar o

no dar estas facultades, digamos, la defensa de estas disposiciones estaban en eso, el Estado no puede detener su actividad por falta de facultades del Poder Ejecutivo

Quiero aquí hacer una consideración no meramente descriptiva sino también valorativa.

Yo creo que si hay un principio organizativo que ha sufrido muchos embates pero ha salido airoso en materia política y constitucional, ha sido el principio de separación de poderes, y el principio de separación de poderes supone indispensablemente el equilibrio de los poderes, no puede haber una jerarquización de esos poderes, poner eso en la Constitución o buscarlo yo creo que no contribuye a la eficiencia del Estado, sino a cierto autoritarismo del Poder Ejecutivo.

Me parece que en el Estado moderno, en todo el mundo y en cualquier sistema, hay preeminencia del Poder Ejecutivo, en todo el mundo y en cualquier sistema, parlamentario, presidencial, convencional —que no hay ninguno que yo sepa— por lo menos en la práctica en que eso no ocurra.

Pero ello debe provenir precisamente de los elementos que estudian los politicólogos, no de disposiciones constitucionales. La Constitución por el contrario, creo que de lo que debe preocuparse es de ese equilibrio de tal manera que la indudable superioridad del Poder Ejecutivo en el pensamiento incluso colectivo de la comunidad, resulte del liderazgo de quien lo ejerce o de la preeminencia de la fuerza política que llevó a una persona a estar al frente del Poder Ejecutivo no de la Constitución.

A mí me parece que eso es una regla muy importante en materia de Derecho Constitucional.

Acá el mecanismo fue en materia de objeciones u observaciones aumentar las exigencias para que la Asamblea General pueda dejar sin efecto esas objeciones u observaciones, o para usar un lenguaje más común, más sencillo, para «levantar el veto».

Los cambios más importantes en esta materia que están en los artículos 138 y 139 son en primer lugar que allí donde decía la Constitución del 67 que la Asamblea General puede levantar un veto —no lo dice con esos términos, pero ése es el concepto más manejado popularmente— por tres quintos de miembros presentes ahora dice de tres quintos pero de «cada una» de las cámaras dentro de la Asamblea General. O sea que no se trata de sustituir el mecanismo del levantamiento del

veto que era por la Asamblea General por una ley, caso de la Constitución argentina donde se actúa en cámaras separadas, sino que se trata de que la misma Asamblea General, es decir ese órgano formado por diputados y senadores juntos, traten el levantamiento del veto, sólo que se cambia la manera de contabilizar la mayoría necesaria para levantarlo. En lugar de ser tres quintos de los presentes son tres quintos de los presentes, pero que sean tres quintos de senadores y tres quintos de diputados. Creo que esto nos plantea la necesidad de un doble análisis. El primero, técnicamente tiene justificación que un órgano del tipo de la Asamblea General que es un órgano que es la reunión de ambas cámaras como se dice popularmente, exija como quórum, es decir, como número para reunirse, que haya muchos diputados y muchos senadores, concretamente los reglamentos exigen que haya más de la mitad de diputados y más de la mitad de senadores. Eso tiene sentido técnico, para que efectivamente si se está saliendo de lo que es la regla general que es el bicameralismo, el funcionamiento en dos cámaras separadas, eso se haga con un quórum o sea la mayoría necesaria **para reunirse** representativo de esas dos cámaras. Pero desde el punto de vista técnico yo no le he visto en el Derecho Comparado en ningún país. No he visto que luego la mayoría **para decidir** en un órgano que se reunió y que precisamente su característica es ser un órgano distinto de dos cámaras, es un solo órgano para contabilizar los votos, después en la decisión se tome en cuenta que sean votos de senadores y de diputados. Me parece técnicamente un **error muy grande**.

No existe eso y es grave; no me estoy refiriendo ahora a consecuencias graves, estoy diciendo que es un grave error técnico.

¿Por qué? Porque la característica de la Asamblea General, como enseñaba Aréchaga es que no es la mera reunión de ambas cámaras, no es Cámara de Diputados y Cámara de Senadores que las juntamos, sino que es un tercer o un cuarto órgano (si tomamos a la Comisión Permanente también), un cuarto órgano distinto que hay en el Poder Legislativo además de la Cámara de Diputados, la de Senadores, la Asamblea General. Es un cuarto órgano en un país que creo que con acierto eliminó las diferencias entre la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados —aquella especie de antiguas jerarquías que habían y que todavía en el subconsciente colectivo sigue existiendo— que no existe en la Constitución, no prevé eso, prevé dos cámaras con distinta composición, con un número de miembros menor, pero no prevé que una tenga más jerarquía que la otra o más solemnidad que la otra.

Entonces, me parece que allí hay un error técnico: exigir mayoría de «cada Cámara» en un órgano que no es la mera suma de dos cámaras..

En segundo lugar me parece que la mayoría tal como está ahora en la Constitución, puede en casos no digo de laboratorio pero sí en casos excepcionales, llevar a situaciones muy difíciles de sostener. Los tres quintos de miembros de una Asamblea General se puede analizar en la Constitución tal como estaba antes, en varias hipótesis, en cientos de hipótesis porque son tres quintos de presentes, entonces según el número de personas que estén ahí porque basta que estén más de la mitad de diputados y más de la mitad de senadores; hay 130, 129, 128, 127 y así sucesivamente. Entonces tenemos que hacer cantidad de hipótesis. Se me ocurre, una hipótesis potable puede ser la del quórum pleno con todos los diputados y todos los senadores presentes. La Asamblea General tiene dificultades para hacer el quórum mínimo, así que para tener el quórum completo es difícil pero se puede dar y en temas importantes se ha dado. Sería una hipótesis para un análisis que no voy a tener tiempo de hacer ahora, la hipótesis del quórum mínimo o sea que haya más de la mitad de los 99 diputados y que haya 16 senadores, o sea que haya más de la mitad de los senadores. Y en una hipótesis media ¿qué pasa en esos casos? Surgen soluciones realmente difíciles de aceptar; parecería que acá no se meditó suficientemente el tema por los impulsores de la reforma.

Quiero decir que ya cuando la Maxi-reforma esta redacción de cambiar los tres quintos de los miembros presentes por tres quintos de los miembros pero de cada una de las cámaras de la Asamblea General ya se había manejado, pero algunos de los que la habíamos manejado no como propuesta, pero que la aceptábamos era en la hipótesis de que fuera un sistema parlamentario, señalando que en los sistemas parlamentarios el veto no tiene mucho sentido. Pero de todas maneras en la maxi-reforma se buscaba el sistema parlamentario y al principio parecía que sí que se iba a llegar a eso, entonces allí no nos parecía demasiado fuerte el cambio. Ahora en un sistema que no es parlamentario, mejor dicho, que no avanzó en el parlamentarismo en la realidad y en el que además se exageraron los poderes del Ejecutivo, nos parece que se pueden dar algunas hipótesis —algunas fueron muy comentadas— incluso discutidas, se dijo, aunque el ejemplo era un poco extremo, ¿qué pasa si toda la Cámara de Diputados, y 18 senadores quieren levantar un veto? No pueden porque con trece senadores el Presidente si los tiene del lado de

él impone su voluntad. Y claro, es una hipótesis difícil que se dé, pero su certeza es evidente. Ha habido algunos casos donde las cámaras en el momento del levantamiento del veto se enfrentan. Sobre todo tratándose de leyes, en donde en su proceso anterior las cámaras tuvieron diferencias importantes.

Aunque sea también una hipótesis muy extrema sería una consecuencia yo digo muy difícil de aceptar, es la hipótesis de quórum mínimo, ahí en el quórum mínimo si se diera esta especie de casualidad de que todos los que estuvieran en la Cámara de Diputados quisieran levantar el veto, bastarían siete senadores que apoyaran al Presidente para que no se pudiera levantar el veto.

Se puede también tener la objetividad de admitir que estas hipótesis son de difícil producción. Pero en último caso, la pregunta ya valorativa ¿cuál es la razón de dificultar más el levantamiento de un veto? El Poder Ejecutivo con dos quintos de los presentes de la Asamblea General ya impedía como estaba en la Constitución el levantamiento del veto porque para levantarse el mismo necesitaban tres quintos.

Y el tema podría no tener, yo les diría a ustedes, podría ni siquiera haber merecido todas las polémicas que mereció si la interpretación que hubiere en el Uruguay fuese la de que el Ejecutivo cuando hace objeciones u observaciones lo que puede hacer es oponerse total o parcialmente a una ley pero no puede proponer artículos sustitutivos. Si ésa fuera la interpretación sostenible por cierto este tema a mi juicio no traería ni hubiera sido objeto de gran polémica, por lo menos de mi parte.

Pero el problema es que en el Uruguay esa interpretación —que creo incorrecta— se ha ido afirmando y el Poder Ejecutivo en las administraciones, en las tres administraciones desde que se restableció la democracia no se ha limitado a objetar o a observar artículos sino que propone otros artículos y entonces, ahí sí esos artículos quedarían aprobados si transcurren ya no 60 días como decía la Constitución sino 30 como dice ahora.

Entonces nos parecen exagerados estos cambios que crean la sensación de pretender un Poder Ejecutivo casi omnímodo.

Por razones del tiempo asignado debo terminar aquí. Aspiro haber transmitido

descriptivamente cuáles son los cambios, pero no oculto que he hecho valoración de los mismos. Lo que sí pido es que se distinga bien lo que ha sido la descripción, de lo que es la valoración crítica que he formulado porque me parece que aunque es una tarea quizás más apropiada para los politicólogos, opino que los juristas no nos podemos quedar exclusivamente en el análisis descriptivo sino que después de describir distinguiendo bien (para no describir mal, para criticar mejor) después de describir objetivamente, creo tenemos el deber de decir si nos parece que se trata de una norma correcta o incorrecta.

Les agradezco.